

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (29)

2021



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/BIANNUAL/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

ROMAN BUDZINOWSKI (redaktor naczelny)
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (zastępca redaktora naczelnego)
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (sekretarz redakcji)
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (zastępca sekretarza redakcji)

Komitet naukowy

JERZY BIELUK, PAWEŁ CZECHOWSKI, BEATA JEŻYŃSKA,
MONIKA ANNA KRÓL, DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ
oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)
FERDINANDO ALBISINNI (Universitas Mercatorum, Roma, Włochy)
ANNA BANDLEROVA (Slovenská Poľnohospodárska Univerzita v Nitre,
Słowacja)
IRENE CANFORA (Università di Bari, Włochy)
CATHERINE DEL CONT (Université de Nantes, Francja)
DANIEL GADBIN (Université de Rennes 1, Francja)
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Universidad de Jaén, Hiszpania)
INES HÄRTEL (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, Niemcy)
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
LEONARDO PASTORINO (Università di Verona, Włochy)
ENRIQUE NAPOLEON ULATE CHACÓN (Universidad de Costa Rica, Kostaryka)
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Universidad de Jaén, Hiszpania)
FLAVIA TRENTINI (Universidade de São Paulo, Brazylia)

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

Poszczególne numery Przeglądu Prawa Rolnego dostępne online:
<https://repozytorium.amu.edu.pl>, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ppr>

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (29)
2021

Profesorowi Romanowi Budzinowskiemu



POZNAŃ 2021

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021



Wersja elektroniczna publikacji jest dostępna na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Adriana Staniszevska

Korekta
Adriana Staniszevska

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Przygotowanie do druku okładki,
redakcja techniczna i łamanie komputerowe
Elżbieta Rygielska

ISSN 1897-7626

DOI: 10.14746/ppr

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. 34,50. Ark. druk. 33,625

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

SPIS TREŚCI

Biografia naukowa Profesora Romana Budzinowskiego (ALEKSANDER LICHOROWICZ)	19
---	----

I. ARTYKUŁY

FERDINANDO ALBISINNI (Uniwersytet Mercatorum w Rzymie, Włochy) <i>Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura</i>	61
JERZY BIELUK (Uniwersytet w Białymstoku) <i>Kilka uwag dotyczących opodatkowania rolnictwa w Polsce w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu</i>	101
PAWEŁ A. BLAJER (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) <i>Rozważania o rozszerzaniu się zakresu regulacji prawnorolnej z uwzględnieniem perspektywy notariusza</i>	113
CHRISTIAN BUSSE (Uniwersytet w Bonn, Niemcy) <i>Zulässigkeit und Grenzen mitgliedstaatlicher Eingriffe in die freie Preisgestaltung bei Agrarerzeugnissen. Rechtsdogmatische Überle- gungen im Lichte der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofes</i>	135
LUIGI COSTATO (Uniwersytet w Ferrarze, Włochy) <i>Lo storico problema dell'alimentazione: la sicurezza degli approvvig- ionamenti, la food sovereignty e la nuova agricoltura</i>	169
MARIARITA D'ADDEZIO (Uniwersytet w Udine, Włochy) <i>Le filiere agroalimentari al tempo del COVID-19 in Europa e in Italia. Una sfida tra food security, ripresa dei mercati, tutela del lavoro e dei consumatori, Green Deal, incertezze climatiche</i>	183
PAWEŁ GAŁA, DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO (Uniwersytet Śląski w Katowicach) <i>Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodar- stwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego</i>	201
ALBERTO GERMANÒ (Uniwersytet La Sapienza w Rzymie, Włochy) <i>L'art. 13 TFUE e la tutela degli animali come esseri senzienti: una sentenza della Cassazione penale italiana</i>	215

ELIZA JACHNIK (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Prawna ochrona dobrostanu zwierząt gospodarskich podczas ich uboju</i>	223
BEATA JEŻYŃSKA, RADOSŁAW PASTUSZKO (Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)	
<i>Koncepcja rezerwatów biosfery UNESCO</i>	237
ELŻBIETA KREMER (Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa)	
<i>O restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne</i>	247
JUAN LATORRE RUIZ (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)	
<i>La limitación de la producción de los aceites de oliva por parte del estado español</i>	265
IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne</i>	277
LAURA MARÍN CÁCERES (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)	
<i>Un apunte de Derecho privado sobre las cooperativas en el entorno agroalimentario</i>	293
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)	
<i>Consumer protection and safeguards: proper information on the geographical origin of ingredients. The case of olive oils</i>	313
JOSÉ MARTÍNEZ (Uniwersytet Georga-Augusta w Getyndze, Niemcy)	
<i>Sprachliche Herausforderungen an die Rechtsvergleichung im Agrarrecht</i>	331
ROLAND NORER (Uniwersytet w Lucernie, Szwajcaria)	
<i>Agrarrechtliche Weltenrettung oder Überforderung? Von der Methodik der Integration außerlandwirtschaftlicher Ansprüche ins europäische Agrarrecht</i>	349
STANISŁAW PRUTIS (Uniwersytet w Białymstoku)	
<i>O umowach prawnorolnych</i>	367
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Zasilek chorobowy i zasilek z tytułu kwarantanny dla rolników w czasie pandemii COVID-19</i>	387
LUIGI RUSSO (Uniwersytet w Ferrarze, Włochy)	
<i>Communication of the origin of food products: legal aspects</i>	405
GIUSEPPE SPOTO (Uniwersytet Roma Tre, Włochy)	
<i>Luci e ombre del sistema multilaterale degli accordi internazionali sul commercio dei prodotti agricoli</i>	423
GIULIANA STRAMBI (Narodowa Rada Badań, Sekcja DAIC-ISGI, Włochy)	
<i>L'agricoltura contadina fra istanze locali e globali</i>	461
KRZYSZTOF ŚWIDERSKI (Poznań)	
<i>Prawna ochrona ukształtowania terenu w procesie jego zagospodarowania – zagadnienia wybrane</i>	477

ELŻBIETA TOMKIEWICZ (Polska Akademia Nauk, Warszawa)	
<i>Akty delegowane w zakresie unijnego prawa rolnego</i>	495
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski)	
<i>Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy</i>	509

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Recenzje i noty recenzyjne

Aneta Suchoń (ed.), <i>The legal and economic aspects of associations and agricultural producers in selected countries of the world</i> (PAUL RICHLI)	531
Recenzenci „Przeglądu Prawa Rolnego” za rok 2021	537

CONTENTS

Academic biography of Professor Roman Budzinowski (ALEKSANDER LICHOROWICZ)	33
---	----

I. ARTICLES

FERDINANDO ALBISINNI (University Mercatorum in Rome, Italy) <i>Agricultural business and life sciences in European agricultural law</i>	61
JERZY BIELUK (University of Białystok, Poland) <i>Some remarks on the taxation of agriculture in Poland in the context of the European Green Deal</i>	101
PAWEŁ A. BLAJER (Jagiellonian University in Cracow, Poland) <i>Reflections on the expansion of the scope of agricultural law regulation – a notary’s perspective</i>	113
CHRISTIAN BUSSE (University of Bonn, Germany) <i>The admissibility and limits of Member States’ intervention in the free determination of the prices of agricultural products. Legal doctrinal considerations in the light of the case law of the Court of Justice of the European Union</i>	135
LUIGI COSTATO (University of Ferrara, Italy) <i>Historical food problems: security of supply, food sovereignty and the new agriculture</i>	169
MARIARITA D’ADDEZIO (University of Udine, Italy) <i>Agri-food supply chains during the COVID-19 pandemic in Europe and Italy. A challenge between food security, recovery and market dynamics, labour and consumer protection, European Green Deal and climate uncertainty</i>	183
PAWEŁ GALA, DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STANKO (University of Silesia in Katowice, Poland) <i>The construction of a family farm in the context of the construction of an agricultural holding as provided for in the civil code and in the Act on shaping the agricultural system</i>	201

ALBERTO GERMANÒ (University La Sapienza in Rome, Italy)	
<i>Article 13 TFEU and the protection of animals as sentient beings: a judgment of the Italian Court of Cassation (Criminal Division)</i>	215
ELIZA JACHNIK (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Legal protection of the welfare of farmed animals during slaughter</i>	223
BEATA JEŻYŃSKA, RADOSŁAW PASTUSZKO (Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland)	
<i>The UNESCO concept of biosphere reserves</i>	237
ELŻBIETA KREMER (The Supreme Administrative Court, Warsaw, Poland)	
<i>Restructuring the debt of farm operators</i>	247
JUAN LATORRE RUIZ (University of Jaén, Spain)	
<i>The limitation of the production of olive oils by the Spanish state</i>	265
IZABELA LIPIŃSKA (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>Improving the competitiveness of agricultural activity in the reformed Common Agricultural Policy – selected legal issues</i>	277
LAURA MARÍN CÁCERES (University of Jaén, Spain)	
<i>Cooperatives in the agri-food environment from a private law perspective</i>	293
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (University of Jaén, Spain)	
<i>Consumer protection and safeguards: proper information on the geographical origin of ingredients. The case of olive oils</i>	313
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August University of Göttingen, Germany)	
<i>Linguistic challenges for agricultural law comparativism</i>	331
ROLAND NORER (University of Lucerne, Switzerland)	
<i>Agricultural law saving the world, or making too high demands? On the methodology for integrating non-agricultural claims into European agricultural law</i>	349
STANISŁAW PRUTIS (University of Białystok, Poland)	
<i>Agricultural legal agreements</i>	367
DAMIAN PUŚLECKI (Poznań University of Life Sciences, Poland)	
<i>Sickness and quarantine allowance for farmers during the COVID-19 pandemic</i>	387
LUIGI RUSSO (University of Ferrara, Italy)	
<i>Communication of the origin of food products: legal aspects</i>	405
GIUSEPPE SPOTO (Roma Tre University, Italy)	
<i>Pros and cons of the multilateral system of international agreements on trade in agricultural products</i>	423
GIULIANA STRAMBI (National Research Council, Section DAIC-ISGI, Italy)	
<i>Peasant agriculture between local and global considerations</i>	461

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI (Poznań, Poland)	
<i>Legal protection of landscape in the process of land development.</i>	
<i>Selected issues</i>	477
ELŻBIETA TOMKIEWICZ (Polish Academy of Sciences, Warsaw, Poland)	
<i>Delegated acts in the field of European Union agricultural law</i>	495
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (University of Warsaw, Poland)	
<i>Food labelling as an instrument for achieving the objectives of food law: selected issues</i>	509

II. LITERATURE REVIEW

Reviewers of “Agricultural Law Review” of the year 2021	537
---	-----

INDICE

Biografia scientifica del Professor Roman Budzinowski (ALEKSANDER LICHOROWICZ)	47
---	----

I. ARTICOLI

FERDINANDO ALBISINNI (Universitas Mercatorum, Roma, Italia) <i>Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura</i>	61
JERZY BIELUK (Università di Białystok, Polonia) <i>Alcune osservazioni sulla tassazione in agricoltura in Polonia nel contesto del Green Deal europeo</i>	101
PAWEŁ A. BLAJER (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia) <i>Alcune considerazioni relative all'ampliamento nell'ambito delle regolazioni di diritto agrario – compresa la prospettiva del notaio</i>	113
CHRISTIAN BUSSE (Università di Bonn, Germania) <i>Ammissibilità e limiti di intervento degli Stati membri in materia di libera formazione dei prezzi di prodotti agricoli. Considerazioni dottrinali alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	135
LUIGI COSTATO (Università di Ferrara, Italia) <i>Lo storico problema dell'alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la food sovereignty e la nuova agricoltura</i>	169
MARIARITA D'ADDEZIO (Università degli Studi di Udine, Italia) <i>Le filiere agroalimentari al tempo del COVID-19 in Europa e in Italia. Una sfida tra food security, ripresa dei mercati, tutela del lavoro e dei consumatori, Green Deal, incertezze climatiche</i>	183
PAWEŁ GAŁA, DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO (Università della Slesia, Katowice, Polonia) <i>La costruzione di azienda a conduzione familiare sullo sfondo di quella di azienda agricola nel codice civile e nella legge sul regime agricolo</i>	201

ALBERTO GERMANÒ (Università La Sapienza, Roma, Italia)	
<i>L'art. 13 TFUE e la tutela degli animali come essere senzienti: una sentenza della Cassazione penale italiana</i>	215
ELIZA JACHNIK (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)	
<i>La tutela giuridica del benessere del bestiame durante l'abbattimento</i> ..	223
BEATA JEŻYŃSKA, RADOSŁAW PASTUSZKO (Università "Maria Curie-Skłodowska", Lublin, Polonia)	
<i>La concezione di riserva di biosfera dell'UNESCO</i>	237
ELŻBIETA KREMER (Corte Suprema Amministrativa, Varsavia, Polonia)	
<i>Sulla ristrutturazione del debito nei confronti dei soggetti che conducono un'azienda agricola</i>	247
JUAN LATORRE RUIZ (Università di Jaén, Spagna)	
<i>Limiti imposti alla produzione di oli d'oliva da parte dello Stato spagnolo</i>	265
IZABELA LIPIŃSKA (Università dell'Ambiente, Poznań, Polonia)	
<i>Migliorare la competitività dell'attività agricola nella politica agricola comune – alcune questioni giuridiche scelte</i>	277
LAURA MARÍN CÁCERES (Università di Jaén, Spagna)	
<i>Una nota di diritto privato sulle cooperative nell'ambiente agroalimentare</i>	293
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Università di Jaén, Spagna)	
<i>Tutela e salvaguardia del consumatore: una corretta informazione sulla provenienza geografica degli ingredienti. Il caso dell'olio d'oliva</i>	313
JOSÉ MARTÍNEZ (Università Georg-August di Gottinga, Germania)	
<i>Sfide linguistiche poste al diritto agrario comparato</i>	331
ROLAND NORER (Università di Lucerna, Svizzera)	
<i>Salvare il mondo grazie al diritto agrario di fronte a richieste troppo elevate... Sulla metodologia di incorporare le rivendicazioni non connesse all'agricoltura nel diritto agrario europeo</i>	349
STANISŁAW PRUTIS (Università di Białystok, Polonia)	
<i>Dei contratti di diritto agrario</i>	367
DAMIAN PUŚLECKI (Università dell'Ambiente, Poznań, Polonia)	
<i>Indennità di malattia e indennità di quarantena per gli agricoltori durante la pandemia COVID-19</i>	387
LUIGI RUSSO (Università di Ferrara, Italia)	
<i>Informazioni sull'origine dei prodotti alimentari: aspetti giuridici</i>	405
GIUSEPPE SPOTO (Università Roma Tre, Italia)	
<i>Luci e ombre del sistema multilaterale degli accordi internazionali sul commercio dei prodotti agricoli</i>	423
GIULIANA STRAMBI (Consiglio Nazionale delle Ricerche, sez. DAIC-ISGI, Italia)	
<i>L'agricoltura contadina fra istanze locali e globali</i>	461

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI (Poznań, Polonia)	
<i>Il paesaggio e la sua tutela nel processo di riassetto. Alcune questioni scelte</i>	477
ELŻBIETA TOMKIEWICZ (Accademia Polacca delle Scienze, Varsavia, Polonia)	
<i>Atti delegati nell'ambito del diritto agrario dell'UE</i>	495
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia)	
<i>L'etichettatura dei prodotti alimentari come strumento volto a raggiungere gli obiettivi del diritto alimentare: alcuni problemi scelti</i>	509

II. RASSEGNA DI LETTERATURA

Revisori della "Rivista di Diritto Agrario" del anno 2021	537
---	-----



PROFESOR ROMAN BUDZINOWSKI

Biografia naukowa Profesora Romana Budzinowskiego

Jeszcze nie tak dawno, jak by się wydawało, Profesor Roman Budzinowski zaliczany był do młodszego, potem średniego pokolenia polskich prawników agrarystów. Świadomość, że już w przyszłym roku wypada jubileusz półwiecza Jego pracy akademickiej, jest dla mnie mimo wszystko zaskoczeniem, a równocześnie skłania do refleksji. Śledziłem bowiem rozwój naukowy Jubilata, wielokrotnie występowałem jako Jego recenzent. Niniejszy szkic daje mi więc doskonałą okazję do prześledzenia drogi rozwoju naukowego Profesora Budzinowskiego, uwypuklenia Jego osiągnięć i ich podsumowania.

Roman Budzinowski urodził się 21 grudnia 1950 r. w Głogowie. W 1968 r. rozpoczął studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, które ukończył z wyróżnieniem w 1972 r. Po trzech miesiącach pracy jako etatowy aplikant sądowy w Sądzie Wojewódzkim w Zielonej Górze, 1 grudnia tego samego roku, podjął pracę w charakterze asystenta w Katedrze Prawa Rolnego UAM. W latach 1973–1975 odbywał pozaetatową aplikację sądową zakończoną egzaminem sędziowskim. W 1981 r. uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych.

Jedną z zasadniczych trudności w próbie rzetelnego przedstawienia działalności i osiągnięć naukowych Jubilata, jakie stają przede mną jako autorem niniejszej biografii, jest bardzo szeroki zakres i stopień zróżnicowania tej aktywności. Z tego względu podjąłem się wydzielenia w działalności naukowej Profesora Budzinowskiego poszczególnych dziedzin, nurtów oraz uszeregowania ich i sukcesywnego przedstawienia. Sama natura niniejszej biografii decyduje o tym, by rozważania zacząć od w miarę syntetycznego przedstawienia ściśle naukowego dorobku Profesora Budzinowskiego.

Formacja naukowa Jubilata związana jest z poznańską szkołą prawa rolnego, której założycielem był profesor Wiktor Pawlak, promotor doktoratu,

a więc szkołą o korzeniach bardziej administratywistycznych. Jednocześnie bliższy kontakt, jeszcze w trakcie studiów (jako seminarzysta), z profesorem Zbigniewem Radwańskim uczulił młodego adepta prawa na problematykę cywilistyczną. Będzie to widoczne w całej drodze rozwoju naukowego Jubilata, w umiejętnym łączeniu przez niego problematyki cywilistycznej i administracyjnej.

O charakterze podejmowanych przez Profesora Budzinowskiego badań przesądził natomiast związek z wybitnym poznańskim teoretykiem prawa, profesorem Zygmuntem Ziemińskim. Już na pierwszym roku studiów młody student uległ fascynacji osobą i dorobkiem profesora, został też jednym z laureatów olimpiady z logiki. Wprawdzie ostatecznie wybrał seminarium z prawa cywilnego, jednak kontakty z profesorem z biegiem lat uległy zacieśnieniu. To pod wpływem profesora Ziemińskiego Jubilat przygotował i opublikował w „Studiach Prawniczych” w 1977 r. artykuł dotyczący środków prawnych polityki rolnej, jak na młodego pracownika naukowego wyróżniającego się, mający teoretyczny charakter.

Wydana w 1985 r. przez Państwowe Wydawnictwo Naukowe rozprawa doktorska zatytułowana *Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych* daje wyraz temu zacięciu teoretycznemu Autora i umiejętności dokonywania syntezy. Młody doktor nie ograniczył się do analizy poszczególnych, bardzo licznych zresztą, aktów prawnych przewidujących przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych na własność państwa. Takie podejście byłoby zapewne łatwiejsze, ale nie przyniosłoby oczekiwanych wyników ani efektów o charakterze naukowym. Trzeba bowiem pamiętać, że rozprawa powstawała w niełatwym dla indywidualnego rolnictwa czasie, gdy problematyka ochrony własności indywidualnej, szczególnie własności rolniczej zagrożonej „uspołecznieniem”, była zagadnieniem trudnym, a zarazem politycznie i praktycznie doniosłym. Z tego względu, zwłaszcza pod koniec lat 70., sam temat przymusowego przejmowania stał się – jak określił to profesor Stelmachowski – bardzo „gorący”.

Dlatego Jubilat wybrał drogę trudniejszą, ale zapewniającą bardziej użyteczne, trwałe rezultaty naukowe. Otóż liczne rozwiązania z zakresu przymusowego przejmowania postanowił skonfrontować z istotą prawa własności oraz z pewnymi instytucjami znanymi europejskim porządkom prawnym już od dawna, a służącymi pozbawieniu tego prawa, jak wywłaszczenie, konfiskata i nacjonalizacja. Z tego względu przedmiotem szczegółowej analizy stały się tylko niektóre kwestie niezbędne dla tej konfrontacji. Wbrew tytułowi praca nie mieści się wyłącznie w ramach prawa publicznego. Bardzo mocno zarysowane są rozważania dotyczące prawa cywilnego, w tym prawa własności. Wprawdzie samo przymusowe przejmowanie ma dziś w Polsce

raczej znaczenie historyczne, jednak wiele twierdzeń Autora zachowało aktualność, szczególnie w odniesieniu do relacji własność – państwo.

Żywością także dziś jest na przykład teza, że o stopniu ochrony prawa własności świadczy łatwość przejmowania (odbierania) ziemi; im trudniej tę ziemię przejmować, tym stopień ochrony prawa własności jest większy. Nic zatem dziwnego, że rozprawa już w toku przewodu doktorskiego została przez recenzentów (profesorów Radwańskiego i Stelmachowskiego) uznana za wyróżniającą się, a wydana na jej podstawie książka zauważona i doceniona przez doktrynę. Świadczą o tym trzy recenzje opublikowane w polskich czasopiśmie (w tym piszącego te słowa) oraz jedna nota recenzyjna we włoskim czasopiśmie „Rivista di Diritto Agrario”. Książka uzyskała nagrodę III stopnia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i okazała się bardzo przydatna w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Wchodząc głębiej w problematykę własności indywidualnej w rolnictwie, Jubilat w sposób naturalny zetknął się z problematyką gospodarstwa rolnego. Dał temu wyraz w kilku publikacjach artykułowych w pierwszej połowie lat 80. Impulsem do podjęcia szczegółowych badań w tym zakresie był pobyt studyjny w Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato we Florencji w latach 1987–1988. Jak wiadomo, w prawie włoskim pojęcia gospodarstwa rolnego, a zwłaszcza przedsiębiorstwa rolnego mają podstawowe znaczenie, stanowią zworniki całej doktryny prawnorolnej. W rezultacie problematyka gospodarstwa rolnego w sposób generalny, rozszerzony i nowatorski została zaprezentowana w opublikowanej w 1992 r. rozprawie habilitacyjnej zatytułowanej *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*. Na jej podstawie Jubilat uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa cywilnego i prawa rolnego.

Wprawdzie Autor nie uczynił ze swej rozprawy studium prawnoporównawczego, ale doskonale wykorzystał obce rozwiązania prawne i literaturę w zakresie objętym problematyką badawczą. Już samo przedstawienie konstrukcji zachodnioeuropejskich w tej dziedzinie wystarczyłoby do napisania ciekawej i wiele wnoszącej pracy. Autor wybrał jednak rozwiązanie trudniejsze – bogate materiały, którymi dysponował, potraktował w sposób ilustracyjny, jako bazę do własnych dociekań. Zrezygnował przy tym z analizy licznych w naszym ustawodawstwie definicji legalnych gospodarstwa rolnego, a skupił uwagę na określeniu pewnych prawidłowości ówczesnej działalności legislacyjnej. W rezultacie dokonał udanej próby sformułowania koncepcji gospodarstwa rolnego.

Autor bronił między innymi poglądu o ewolucji normatywnych konstrukcji gospodarstwa rolnego od ujęć przedmiotowych i statycznych do

funkcjonalnych, o przechodzeniu w regulacji prawnej od gruntu rolnego (traktowanego już jako gospodarstwo), przez gospodarstwo rolne jako zespół różnorodnych składników, do przedsiębiorstwa (rolnego).

Zasadnicze znaczenie dla dalszego doktrynalnego traktowania gospodarstwa rolnego miało przejście od ujęcia wyłącznie przedmiotowego do ujęcia funkcjonalnego. To pierwsze odrzuca koncepcję majątku podmiotowego dość powszechnie akceptowaną w dotychczasowej literaturze. Skoro gospodarstwo rolne – według Autora – jest zespołem składników zorganizowanych w celu prowadzenia działalności rolniczej, to na uwagę zasługuje jego prawna struktura, kryteria uznania jedności składników zorganizowanych w gospodarstwo rolne oraz prawna kwalifikacja i funkcje materialnych składników tego gospodarstwa.

Ten schemat analizy przedmiotowego ujęcia gospodarstwa rolnego, nietraktowanego już jako jednostka własnościowa, powielany jest we współczesnych publikacjach z zakresu prawa rolnego. Nowość stanowiło natomiast rozwinięcie funkcjonalnego ujęcia gospodarstwa rolnego, obejmującego działalność rolniczą, organizowanie i funkcjonowanie tego gospodarstwa oraz status prawny podmiotu, który je prowadził. Dało ono impuls do podejmowania w literaturze, także przez Jubilata, takich zagadnień, jak: pojęcie działalności rolniczej, rola czynności faktycznych i prawnych (zwłaszcza umów) w procesie organizowania i funkcjonowania gospodarstwa rolnego czy status rolnika jako przedsiębiorcy.

Prezentowana tu książka była bezsprzecznie jedną z najbardziej teoretycznych prac w polskiej doktrynie prawa rolnego, jakie ukazały się w okresie 10 lat przed jej wydaniem. Spotkała się ona z powszechnym uznaniem, o czym świadczy choćby moja recenzja opublikowana w „Państwie i Prawie”, nota recenzyjna profesora Antonia Carrozzy w „Rivista di Diritto Agrario” oraz druga nagroda w konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze prace habilitacyjne (pierwszej nagrody nie przyznano). Mimo upływu niemal 30 lat od jej wydania jest ona bardzo często powoływana w literaturze.

Uzyskanie samodzielności naukowej przez Jubilata przypadło na trudny okres dla prawa rolnego i nauki o tym prawie. Zmiana ustroju społeczno-gospodarczego po 1989 r. spowodowała znaczne ograniczenie ustawodawstwa rolnego. Uchylone zostały regulacje dotyczące funkcjonowania rolnictwa w ramach gospodarki planowej, ale działaniom tym nie towarzyszyła ożywiona działalność prawodawcza w zakresie tworzenia „nowego” prawa, uwzględniającego warunki gospodarki rynkowej. „Kryzys prawa rolnego” – jak nazwał to zjawisko profesor Walerian Pańko – budził wśród agrarystów obawy co do dalszych losów tej dziedziny prawa. Głos w tej sprawie zabrał

Jubilat, publikując serię prac, w których dowodził przejściowego charakteru zaistniałego kryzysu legislacyjnego, uważając słusznie za najlepsze remedium rozszerzenie i intensyfikację badań nad teoretycznymi aspektami systemu odrębnej regulacji rolnej.

Niewątpliwy talent Profesora Budzinowskiego do prowadzenia badań teoretycznych i formułowania na ich podstawie oryginalnych koncepcji prawnych uwidocznił się właśnie w kontekście wspomnianego kryzysu. Stał się on impulsem do podjęcia przez Jubilata zakrojonych na szeroką skalę badań dotyczących węzłowej problematyki prawa rolnego. W rezultacie powstała seria bardzo ciekawych, nowatorskich i pogłębionych prac, takich jak: *Prawo rolne między historią a przyszłością* (1993), *Zagadnienie funkcjonalności prawa rolnego w okresie przejściowym* (1995), *Czynniki rozwoju prawa rolnego* (1998), *Próby kodyfikacji prawa rolnego* (2001), *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju* (2002) czy *O potrzebie refleksji teoretycznej w prawie rolnym* (2005).

Prace te stanowiły zapowiedź tego, że „na warsztacie” naukowym Profesora Budzinowskiego znajduje się dzieło o charakterze wybitnie teoretycznym. Okazała się nim wydana w 2008 r. książka (zwana profesorską) zatytułowana *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*. Dla Autora była ona podsumowaniem, ukoronowaniem wieloletnich badań, także prawnoporównawczych, podstawowych kwestii teoretycznych istotnych dla rozwoju prawa rolnego i nauki o tym prawie, natomiast w polskiej doktrynie prawa rolnego – pierwszym całościowym opracowaniem poświęconym kwestiom teoretycznym, będącym co najmniej zarysem teorii tej dyscypliny.

Na taką pracę polska agrarystyka czekała już od dawna. Sam zresztą – na tle przemian ustrojowych rolnictwa w latach 90. – wskazywałem na potrzebę ponownego spojrzenia na prawo rolne jako dyscyplinę prawa, na problem nowego określenia tej dyscypliny, jej przedmiotu i zakresu regulacji. Jubilat dodał argumenty wynikające ze stanu polskiego prawa rolnego, pisząc: „Bez wątplenia zmiany ustawodawstwa związane z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej i objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną otworzyły nowy etap w rozwoju prawa rolnego. Fakt ten, jak niegdyś dla A. Stelmachowskiego uchwalenie nowych kodyfikacji cywilnych, uzasadnia potrzebę podjęcia problematyki teoretycznej” (s. 12). W tych nowych warunkach – jak zauważa Jubilat – „Każdy prawnik-agrarysta musi stawić czoła nowościom, jakie przynosi prawo wspólnotowe, w tym zastanowić się nad granicami własnej dyscypliny” (s. 15).

Profesor Budzinowski z sukcesem stawiał czoła temu wyzwaniu. Wskazał czynniki rozwoju regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, w powiązaniu

z tymi czynnikami ukazał ewolucję ustawodawstwa rolnego i na tym tle dopiero podjął próbę określenia miejsca prawa rolnego w systemie prawa oraz przemian koncepcji doktrynalnych w tym zakresie. Są to zagadnienia ściśle ze sobą powiązane, skoro czynniki rozwoju prawa rolnego wpływają na wprowadzanie i kształt regulacji prawnych, a te z kolei stanowią podstawę do formułowania koncepcji teoretycznych dotyczących kształtowania się prawa rolnego jako gałęzi w systemie prawa. Autor nie poprzestał na przytaczaniu i opisie stanowisk doktryny, lecz miał odwagę formułowania własnych sądów i propozycji, odbiegających od dotychczas przyjmowanych w nauce.

Rozważania były prowadzone z „szerokim oddechem” przy uwzględnieniu aspektu historycznego i prawnoporównawczego. Mimo tak szerokiego oparcia na dotychczasowej doktrynie (wykaz literatury wykorzystanej w pracy obejmuje prawie pięćset pozycji, z tego ponad połowę stanowią pozycje zagraniczne) monografia jest na wskroś oryginalna. Otworzyła ona nowy etap rozwoju w nauce prawa rolnego w Polsce i stała się inspiracją do jej rozwoju w przyszłości. Można traktować ją jako głos w toczącej się w nauce zachodnioeuropejskiej dyskusji na temat kluczowych zagadnień teoretycznych prawa rolnego. O jej pozytywnym odbiorze świadczą dwie recenzje publikowane w czasopismach prawniczych, a także liczne cytowania w literaturze.

Zresztą wiele kwestii pokrótce tylko poruszonych w monografii Jubilat rozszerzył, pogłębił i opublikował zarówno w kraju, jak i za granicą w postaci odrębnych artykułów. W ten sposób powstał interesujący cykl prac dotyczących niezwykle aktualnych problemów teoretycznych prawa rolnego pisanych z myślą o potrzebie wzmocnienia nauki o tym prawie. Można tu wskazać przykładowo takie artykuły, jak: *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego* (2008), *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego* (2009), *Zagadnienia funkcjonalności prawa rolnego* (2014) czy *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego* (2015).

Niektóre opracowania mają charakter „ideowy”, z wyraźnie określonym przesłaniem. Warto tu wymienić takie artykuły, jak: *O potrzebie nauczania prawa rolnego* (2010), *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego* (2012), *Podstawowe założenia metodologiczne w nauce prawa rolnego* (2013), *O potrzebie opracowania i koncepcji Systemu Prawa Rolnego* (2020). Wyróżnia troski, ale także satysfakcji z rozwoju nauki prawa rolnego w Polsce w okresie 15 lat członkostwa w Unii Europejskiej jest artykuł charakteryzujący osiągnięcia polskiej agrarystyki na tle doktryny zachodnioeuropejskiej, opublikowany w języku angielskim w „CEDR Journal of Rural Law” (2020).

Wszystkie wymienione opracowania są efektem bardzo pogłębionych studiów komparatystycznych.

Jednakże dorobku naukowego Jubilata, obejmującego ponad 200 pozycji, nie da się sprowadzić wyłącznie do teorii prawa rolnego, w tym do problematyki rozwoju tej gałęzi prawa. Wprawdzie to te badania stanowią niejako naukową wizytówkę Autora, jednak zakres Jego zainteresowań naukowych jest bardzo szeroki i zróżnicowany, różnorodna jest też forma wypowiedzi. Jubilat, oprócz wymienionych trzech monografii, jest także współautorem oraz redaktorem czterech innych, w tym jednej wydanej w Niemczech w języku angielskim (*Food Security, Food Safety, Food Quality*, Nomos 2016, której współautorem i współredaktorem jest profesor Ines Härtel z Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą) oraz współautorem i redaktorem (a także pomysłodawcą tematu) książki kongresowej Unione Mondiale degli Agraristi Universitari zatytułowanej *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality* (Poznań 2018).

Bardzo różnorodna jest tematyka, zwłaszcza późniejszych, opracowań artykułowych. Z biegiem czasu oprócz kontynuacji dotychczasowych nurtów badawczych (obejmujących takie zagadnienia, jak status indywidualnego gospodarstwa rolnego w ustroju społeczno-gospodarczym, umowy „rolne” w praktyce notarialnej czy zmiany generacji w rolnictwie) pojawiły się nowe, będące konsekwencją rozwoju uprawianej dyscypliny oraz efektem dojrzałości naukowej badacza. Tytułem przykładu można wskazać opracowania dotyczące problematyki dostosowawczej opublikowane na początku tego wieku, prawa żywnościowego, przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej z perspektywy Polski czy polskich czasopism prawnorolnych na tle periodyków zachodnioeuropejskich. Nie brakuje też w tym dorobku, mimo cywilistycznego zacięcia Jubilata, opracowań z zakresu administracji rolnictwa. Wszystkie podejmowane tematy były ważne dla rozwoju nauki prawa rolnego, niektóre z nich wpłynęły na praktykę stosowania prawa. W latach 2011–2012 Jubilat był członkiem Zespołu Problemowego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego (przewodniczącym Zespołu był profesor Radwański) do spraw opracowania umów o korzystanie z rzeczy i praw.

Bardzo liczną grupą publikacji są recenzje. Na ponad trzydzieści tego typu opracowań dwie trzecie stanowią recenzje książek zagranicznych – włoskich, niemieckich, hiszpańskich i angielskich. W ten sposób Jubilat przybliżał polskiemu czytelnikowi osiągnięcia doktryny zachodnioeuropejskiej.

Podsumowując, działalność naukowa Jubilata wyróżnia się wysokim poziomem teoretycznym, znaczną liczebnością, różnorodnym zakresem

i aktualnością publikacji oraz stanowi jeden z najbardziej imponujących dorobków naukowych w polskiej agrarystyce.

Drugim, ściśle powiązanim z pierwszym, nurtem w działalności naukowej Jubilata jest Jego działalność edytorska. Profesor Budzinowski był redaktorem naukowym pięciu tomów periodyku „Prawo i Administracja” wydanych w latach 2002–2006 przez Wyższą Szkołę Biznesu w Pile. W 2007 r. doprowadził do utworzenia nowego ogólnopolskiego czasopisma z zakresu prawa rolnego (półrocznika) zatytułowanego „Przegląd Prawa Rolnego”, wydawanego przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, którego został redaktorem naczelnym i redaktorem naukowym. Ukazało się dotychczas 29 numerów (czasopismo punktowane – 70 pkt) i jest to obecnie jedyne czasopismo prawnorolne w Polsce. Wyróżnia się ono stopniem umiędzynarodowienia nie tylko z racji podejmowania tematów o charakterze globalnym, ale także ze względu na liczne publikacje autorów zagranicznych w ich ojczystych językach, a także autorów polskich z reguły w języku angielskim. W niektórych numerach czasopisma opracowania zagraniczne stanowią istotną część pierwszego działu, a ich autorzy wywodzą się nie tylko z krajów zachodnioeuropejskich (zwłaszcza z Niemiec, Włoch i Hiszpanii), ale także z państw Ameryki Południowej. Wpływa to oczywiście na stopień cytowalności czasopisma, a zainteresowanie artykułami publikowanymi w „Przeglądzie” widoczne jest w różnych państwach świata.

Za utworzenie „Przeglądu Prawa Rolnego” i pracę redakcyjną należy się Jubilatowi szacunek i – nie waham się użyć tych słów – wdzięczność całego środowiska polskich agrarystów. Dzięki Niemu nasze środowisko ma reprezentujące wysoki poziom naukowy miejsce do publikacji swych prac, a równocześnie wgląd w aktualną legislację i judykaturę polską i europejską w sprawach rolnych. Niezmiernie ważne i korzystne, zwłaszcza dla młodszych pracowników naukowych, są zawarte w „Przeglądzie” noty bibliograficzne zawierające informacje dotyczące europejskiej i amerykańskiej literatury, ustawodawstwa i doktryny agrarystycznej.

W mojej ocenie działalność edytorską uznać należy za jedno z ważniejszych osiągnięć w tak szerokiej przecieży i różnorodnej działalności Jubilata.

Aktywność na arenie międzynarodowej to trzeci, uwieńczony licznymi sukcesami, nurt w działalności naukowej Profesora Budzinowskiego. To umiędzynarodowienie aktywności naukowej Jubilata ma kilka aspektów. Jego przejawem jest z jednej strony ponad trzydzieści opracowań w językach obcych, opublikowanych między innymi we Włoszech, w Niemczech, Szwajcarii, Francji i Hiszpanii, a także w Meksyku i Argentynie, z drugiej natomiast – liczne referaty wygłaszane na konferencjach zagranicznych. Opublikowane za granicą artykuły nie tylko mają charakter informacyjny,

lecz podejmują także istotne kwestie dla rozwoju nauki prawa rolnego w skali globalnej.

Jubilat należycie wykorzystał wielokrotne pobyty badawcze, zwłaszcza w Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato we Florencji, nie tylko do własnego rozwoju naukowego, ale również do nawiązania kontaktów i współpracy naukowej z najbardziej znanymi agrarystami europejskimi i południowoamerykańskimi. We współpracy z profesorem Francesco Adornato z Uniwersytetu w Maceracie (obecnie jego rektorem) zorganizował pięć polsko-włoskich konferencji naukowych (tzw. *tavole rotonde*) na tematy interesujące obie strony. Z kolei z profesorem José Martínezem z Uniwersytetu w Getyndze współorganizował dwie konferencje polsko-niemieckie z zakresu istotnych zagadnień prawa rolnego. Natomiast wraz z profesor Ines Härtel z Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą współorganizował dwie konferencje poświęcone problematyce prawa żywnościowego. Również dwie konferencje zostały zorganizowane we współpracy z profesorem Trinidad Vázquez Ruano i profesorem Ángelem Sánchezem Gutiérrezem z Uniwersytetu w Jaén w Hiszpanii.

Zasługą Jubilata jest włączenie do wszystkich organizowanych wydarzeń naukowych szerokiego grona polskich agrarystów z różnych ośrodków akademickich. Służyło ono promocji osiągnięć polskiej nauki prawa rolnego, a samym agrarystom umożliwiało nawiązanie własnych kontaktów. Niewątpliwie Jubilat jest obecnie najbardziej znanym i uznawanym polskim agrarystą w nauce zarówno europejskiej, jak i światowej. Świadczą o tym nie tylko jego zagraniczne publikacje czy działalność konferencyjna, lecz także udział w komitetach naukowych konferencji organizowanych za granicą oraz członkostwo w komitetach redakcyjnych kilku czasopism: „Agricoltura Istituzioni Mercati”, „Diritto Agroalimentare”, „EU Agrarian Law (The Journal of Slovak University of Agriculture in Nitra)” oraz „CEDR Journal of Rural Law”. Dzięki Jego rekomendacji wiele artykułów polskich agrarystów zostało opublikowanych w tym ostatnim czasopiśmie, wydawanym przez Europejski Komitet Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural).

Wyrazem uznania, jakim cieszy się Jubilat w środowisku międzynarodowym, było powierzenie Polskiemu Stowarzyszeniu Prawników Agrarystów, a bezpośrednio Jubilatowi jako przewodniczącemu Zarządu, organizacji XV Światowego Kongresu Prawa Rolnego pod auspicjami Unione Mondiale degli Agraristi Universitari. Kongres odbył się w Poznaniu we wrześniu 2018 r., zgromadził referentów z kilku kontynentów i został bardzo wysoko oceniony przez uczestników. Jego materialnym śladem jest wspomniana już księga kongresowa zawierająca ponad sześćdziesiąt artykułów w językach

obcych. Oczywiście następstwem tego sukcesu stało się powierzenie po raz pierwszy polskim agrarystom organizacji XXX Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego przez Comité Européen de Droit Rural. Kongres ten, zatytułowany „Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law”, odbył się w 2019 r., również w Poznaniu i został bardzo pozytywnie oceniony przez władze CEDR i uczestników.

Patrząc z perspektywy 60 lat na rozwój prawa rolnego w Polsce, mogę z całym przekonaniem stwierdzić, że o ile profesor Stelmachowski był pierwszym polskim agrarystą, który nawiązał kontakty naukowe z agrarystami Europy Zachodniej, o tyle dzięki swej działalności Profesor Budzinowski jest w tej chwili najbardziej znanym i uznawanym za granicą agrarystą polskim, zaś agraryści polscy stali się w skali międzynarodowej nie tylko uznawaną, ale też jedną z bardziej aktywnych grup naukowców specjalizujących się w problematyce prawa rolnego.

Jubilat potrafił doskonale połączyć swą, przedstawioną wyżej, szeroką aktywność naukową z działalnością dydaktyczną, która stanowi czwarty nurt Jego działalności. Na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu prowadził różne zajęcia dydaktyczne. Były to wykłady z prawa rolnego, polityki rolnej i prawa rolnego Unii Europejskiej oraz z administracji rolnictwa, ponadto ćwiczenia z tych przedmiotów, a nawet – w latach 90. – ćwiczenia z prawa cywilnego, gdy prawo rolne w programie studiów prawniczych zostało umieszczone jako przedmiot do wyboru. Prowadził także zajęcia dla doktorantów na swym Wydziale.

Starał się, z sukcesem, zainteresować studentów wcale niełatwym przedmiotem, jakim było prawo rolne, a w początkach swojej kariery uniwersyteckiej, będąc opiekunem naukowym sekcji prawa rolnego Koła Naukowego Administratywistów, współorganizował dwa obozy naukowe. Prowadził seminaria z prawa rolnego (przez wiele lat także z prawa cywilnego) i wypromował ponad 400 magistrów.

Jako szczególne osiągnięcie Jubilata na polu dydaktyki należy uznać jego wieloletnie współautorstwo podręcznika z zakresu prawa rolnego, redagowanego najpierw przez profesora Andrzeja Stelmachowskiego, a następnie przez profesora Pawła Czechowskiego.

W przeszłości Jubilat wielokrotnie prowadził zajęcia dla aplikantów notarialnych z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi. Był także wykładowcą na Studium Podyplomowym dla Notariuszy. Zapoczątkował bliską współpracę między agrarystami i notariuszami, organizując w 2000 r. na zamku w Rydzynie koło Leszna pierwszą wspólną konferencję naukową połączoną ze zjazdem katedr i zakładów prawa rolnego. Współpraca obu tych środowisk jest do dziś kontynuowana.

Znaczące sukcesy odniósł Profesor Budzinowski na polu kształcenia i opieki nad młodą kadrą naukową agrarystów, co należy uznać za piątą kierunek Jego działalności naukowej. W kierowanej przez Jubilata od 1999 r. Katedrze Prawa Rolnego (w 2020 r. przemianowanej na Zakład Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska) pracuje obecnie pięć osób: jeden profesor, dwie osoby na stanowisku profesora uczelni i dwoje adiunktów. Pracownicy Katedry prowadzą zajęcia dydaktyczne na wszystkich kierunkach studiów uruchomionych na Wydziale (także w języku angielskim). Jubilat w latach 1996–2012 wykładał między innymi prawo rolne również na obecnym Uniwersytecie Przyrodniczym w Poznaniu (dawnej Akademii Rolniczej). Był tam kierownikiem Zakładu Prawa Rolnego, a od 2007 r. – kierownikiem Zakładu Prawa Gospodarczego i Prawa Rolnego. W ten sposób znacznie wzmocnił poznańskie środowisko prawników agrarystów.

Jubilat wypromował sześciu doktorów, z których trzech uzyskało już stopień doktora habilitowanego i etat profesora uczelni, a dwa przewody doktorskie są w toku. Był też recenzentem w trzech przewodach doktorskich i jednym postępowaniu o nadanie tytułu profesora nauk prawnych oraz przewodniczącym i członkiem kilku komisji habilitacyjnych. W kwietniu 2020 r. był także członkiem międzynarodowej komisji powołanej do przeprowadzenia konkursu na stanowisko profesora w Scuola Superiore Sant'Anna w Pizie (Włochy).

Niezmiernie bogata jest działalność organizacyjna Jubilata na własnym Uniwersytecie. Okazuje się, że nie stoi ona wcale na przeszkodzie działalności ściśle naukowej, lecz że oba te aspekty działalności można z powodzeniem pogodzić. Najlepszym tego przykładem jest właśnie biografia Profesora Budzinowskiego, w której działalność organizacyjna jest kolejnym, mocnym, pełnym sukcesów nurtem.

Już w latach 1975–1982 Jubilat był pełnomocnikiem dziekana i przewodniczącym Wydziałowej Komisji do spraw pomocy materialnej dla studentów, a w latach 1982–1984 – doradcą i pełnomocnikiem rektora do spraw pomocy materialnej oraz członkiem Uczelnianego Zespołu Socjalnego dla Studentów. W semestrze zimowym w roku akademickim 1992–1993 pełnił funkcję kierownika Zaocznego Studium Prawa, a w latach 1993–1999 sprawował urząd prodziekana Wydziału Prawa i Administracji. W tym okresie uczestniczył też w pracach Komisji Rektorskiej do spraw studenckich. Był to trudny czas organizowania masowych studiów zaocznych, dostosowania obsługi administracyjnej do potrzeb tak dużej liczby studentów, opracowania nowych programów i planów studiów.

W latach 1999–2002 Profesor Budzinowski był członkiem Komisji Prawnej Senatu UAM. Największe jednak sukcesy osiągnął, pełniąc funkcję

dziekana Wydziału Prawa i Administracji UAM. Urząd ten sprawował Jubilat przez dwie kadencje. Był również członkiem Komisji Rektorskiej do spraw Kadr i Finansów oraz Komisji Statutowej. To dzięki zwłaszcza jego pracy macierzysty Wydział uzyskał w 2017 r., jako jedyny w Polsce, kategorię naukową A plus. W pamięci pozostaje znakomita organizacja uroczystości jubileuszowych 100-lecia Wydziału w 2019 r. By integrować absolwentów z Wydziałem, doprowadził do utworzenia Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa i Administracji UAM, był jego członkiem-założycielem oraz pierwszym prezesem w latach 2017–2021.

Ta działalność organizacyjna Jubilata dotyczyła nie tylko macierzystego Wydziału i macierzystej Uczelni. Równie duże sukcesy odniósł Profesor Budzinowski, integrując i organizując środowisko polskich agrarystów. Jubilat jest członkiem-założycielem Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów (od 2003 r. członkiem Zarządu, a od maja 2014 r. – przewodniczącym). Bardzo widoczna jest Jego działalność na rzecz wzmocnienia oraz integracji środowiska polskich i zagranicznych prawników agrarystów. Służy temu między innymi organizowany już po raz piąty konkurs imienia Profesora Andrzeja Stelmachowskiego na najlepsze prace naukowe z zakresu prawa rolnego. Jubilat jest też członkiem Unione Mondiale degli Agraristi Universitari. Dzięki Jego rekomendacji liczne grono polskich agrarystów zostało w bieżącym roku przyjęte do tej prestiżowej organizacji. Na XXVIII Kongresie Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural), który odbył się w Poczdamie we wrześniu 2015 r., został wybrany na wiceprezydenta, a na kolejne kadencje – na Kongresie CEDR w Lille we wrześniu 2017 r. i w Poznaniu we wrześniu 2019 r.

Jubilat otrzymał ponad dwadzieścia nagród rektora za działalność naukową i organizacyjną, w tym nagrody pierwszego i drugiego stopnia, a także nagrody dziekana. Został wyróżniony srebrnym medalem „Labor omnia vincit” przez Towarzystwo im. Hipolita Cegielskiego, a w 2019 r. otrzymał godność „Lidera Pracy Organicznej” oraz statuetkę „Honorowego Hipolita” za krzewienie idei pracy organicznej. Wyrazem uznania dla pracy i postawy Jubilata jest powołanie go przez Sejm 21 listopada 2019 r. na członka Trybunału Stanu z rekomendacji Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Reasumując: z całym przekonaniem pragnę stwierdzić, że tak bogata i różnorodna działalność naukowa, dydaktyczna i organizacyjna Profesora Budzinowskiego czyni Go tym, kogo dawniej określano prawdziwym człowiekiem uniwersytetu – *homo verus academicus*.

Równocześnie zasługi i osiągnięcia Profesora Budzinowskiego stawiają Go na czele polskich agrarystów, których z takim sukcesem i wielkim nakładem pracy uczynił jedną z bardziej aktywnych grup badaczy nie tylko

w europejskiej, lecz także światowej nauce prawa rolnego. Uważam, że Profesor Budzinowski jest, obok profesora Stelmachowskiego, tym, który w największym stopniu przyczynił się do rozwoju i stabilizacji prawa rolnego jako społecznie doniosłej i ważnej w płaszczyźnie naukowej, dydaktycznej i legislacyjnej gałęzi prawa.

Mając to na uwadze, składam Ci, Drogi Jubilatę, Drogi Romanie, serdeczne podziękowania, gratulacje i najlepsze życzenia na przyszłość. *Quod Deus bene vertat!*

ALEKSANDER LICHOROWICZ

Academic biography of Professor Roman Budzinowski

It does not seem long ago that Professor Roman Budzinowski was a member of the younger, and then of the middle-aged generation of Polish academic lawyers. Realising that next year will mark the 50th anniversary of the start of his university career comes as a real surprise to me and invites some reflection. I have been following his professional development and on many occasions have published reviews of his scholarly work. In writing this biography I see a perfect opportunity to trace the path followed by Professor Budzinowski throughout his professional life, and to highlight and summarise his achievements.

Roman Budzinowski was born on 21 December 1950 in Głogów. In 1968 he began law studies at the Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University in Poznań, which he completed in 1972, graduating with honours. After three months as a full-time court trainee at the Provincial Court in Zielona Góra, on 1 December of the same year, he was employed as an *asystent* at the Department of Agricultural Law of Adam Mickiewicz University in Poznań. From 1973 to 1975 he was also a part-time court trainee, and having passed an examination qualified as a judge. In 1981 he was awarded a PhD in law.

One of the main difficulties in the attempt to present an accurate account of his scholarly activities and achievements is their very wide range and diversity. Hence my decision to divide his university career into separate fields and strands, to arrange them in order and sequentially. The very nature of this biography determines that these considerations will begin with an attempt to draw together the various strands of Professor Budzinowski's strictly academic output.

Roman Budzinowski's academic background drew on the Poznań school of agricultural law founded by his doctoral dissertation supervisor, Professor Wiktor Pawlak who rooted the School in administrative law.

However, as a participant in a seminar led by Professor Zbigniew Radwański, the young Roman became aware of the importance of civil law issues as well. These influences will be evident along the entire path of his later professional development, and in his skilful combination of civil and administrative law issues.

Yet, the nature of the research subsequently undertaken by Professor Budzinowski was determined by his relationship with an outstanding Poznań theoretician of law, Professor Zygmunt Ziemiński. From the first year of his studies, the young student became fascinated with the person and achievements of Professor Ziemiński and was one of the laureates of the logic Olympiad. He eventually opted for a seminar in civil law, but his contacts with the professor developed over the years. It was under the influence of Professor Ziemiński that Roman Budzinowski wrote an article on legal measures in agricultural policy, and published it in "Studia Prawnicze" (Legal Studies) in 1977. As for a young researcher, that article was outstandingly effective and theoretical in nature.

His doctoral dissertation, entitled "Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych" (The compulsory acquisition of agricultural land) published in 1985 by Państwowe Wydawnictwo Naukowe, showed its author's inclination to theorise and his skills in synthesis. The young Doctor of Law did not confine himself merely to the analysis of each of the very numerous legislative acts whose provisions aimed at the compulsory takeover by the State of agricultural land. Such an approach would probably have been easier, but it would not have brought the expected results and academic outcomes. It must be remembered that the dissertation was written in a period when it was not easy for private farm owners, when the protection of private property, and agricultural land in particular, was threatened with "socialisation." Therefore writing the dissertation was not only a challenging task, but its very subject was also a very important issue from the political and practical point of view. As Professor Stelmachowski stated, the issue of the compulsory acquisition of land became, especially at the end of the seventies, a very "hot" topic.

In his dissertation Professor Budzinowski decided to follow a more difficult path, but one which would ensure more useful and permanent scholarly results. He decided to contrast various solutions of the compulsory acquisition of land with the essence ownership rights and certain institutions for a long time known to the European legal system, and which served the purpose of depriving the owner of these rights. Examples of such institutions included expropriation, confiscation and nationalisation. For this reason he analysed in detail only those issues that were essential from the point of view of this contrast. Contrary to its title, the dissertation did not fall exclusively within

the framework of public law and contained broad considerations of civil law nature including the right to ownership (property law). Although the forced takeover of land is in Poland today rather an issue of mere historical significance, many of the statements presented in the dissertation remain relevant today, especially those regarding the relationship between private ownership and the State.

For example, the thesis that the level of protection of ownership rights is determined by the ease with which land can be taken over (or away) from its owner is still valid today; or the conclusion that the more difficult it is to take over the land, the higher is the level of protection of the right of ownership. Thus, it is not surprising that at the time it was presented the dissertation was regarded as outstanding by the reviewers (Professors Radwański and Stelmachowski) and the book written on the basis of it received wide recognition and was welcomed by the doctrine. It also received three published reviews in Polish journals (one by the present author) and one review note in the Italian journal “*Rivista di Diritto Agrario*.” The book was also awarded the third-degree prize by the Minister of Science and Higher Education and proved very useful in the jurisprudence practice of administrative courts and the Constitutional Tribunal.

While exploring in greater depth the notion of private ownership in agriculture, Professor Budzinowski naturally studied the concept of the agricultural farm and this interest was subsequently reflected in several of his publications in the first half of the eighties of the 20th century. The motivation to undertake detailed research in this field came during his study leave spent at the *Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato* in Florence in 1987/1988. The stay at the Institute also contributed to his choice of subject for his habilitation dissertation a few years later. In Italian law the concepts of a farm and especially of an agricultural enterprise are basic conceptual categories, keystones of the whole doctrine of agricultural law. The habilitation dissertation entitled “The concept of an agricultural holding in agricultural law,” published in 1992, addressed issues related to an agricultural farm in a general, extended and innovative way. On the basis of this dissertation Roman Budzinowski was awarded the degree of Doctor of Laws in the field of civil law and agricultural law.

Although the author took the decision not to make his dissertation a comparative legal study, he made excellent use of foreign legal solutions and relevant literature covering the research problem. Despite the fact that a mere presentation of Western European structures in this field would have sufficed to produce an interesting and highly significant work, Roman Budzinowski opted for a much more demanding approach – he treated the wealth

of material at his disposal in an illustrative way and used it as a basis for conducting his own investigations. At the same time he gave up the analysis of the numerous legal definitions of a farm that existed in Polish legislation, and focused on determining certain regularities present in the legislative activity of those times. As a result, he succeeded in formulating the concept of an agricultural holding.

Among other things, the author defended the view of the evolution of the normative constructions of an agricultural holding from object-oriented and static to functional formulations, and of the transition in legal regulations from agricultural land (already treated as a farm) to an agricultural holding as a set of various components to an (“agricultural”) enterprise.

Departing from considering an agricultural holding as a pure subject and showing its function was essential for its further doctrinal treatment. The former approach in which the concept of an agricultural holding was reduced to the assets it represented was quite commonly accepted in the literature up to that time. If, however, an agricultural holding was a group of components organised in order to carry out an agricultural activity, then what deserved attention was its legal structure, the criteria for recognising a unified set of components organised into an agricultural holding, and the legal qualification and functions of the material components of this holding.

This form of analysis based on the subjective approach to an agricultural holding no longer treated as a property unit, is repeated in contemporary publications on agricultural law. However, what constituted a complete novelty was the development of the functional approach to an agricultural holding, including the agricultural activity, the organisation and operation of a holding and the legal status of the entity that ran it. It was a stimulus for scholars, including Roman Budzinowski, to address in literature such issues as: the concept of agricultural activity, the role of factual activities and legal acts (especially entering into contracts) in the process of organising and operating an agricultural holding or the status of a farmer as an entrepreneur.

The book discussed here undoubtedly was one of the most theoretical works in the Polish doctrine of agricultural law for ten years. It met with universal recognition, reflected for example by my review published in the “Państwo i Prawo” (State and Law) journal, the review of professor Antoni Carrozza in “Rivista di Diritto Agrario,” and the second prize won in the “Państwo i Prawo” competition for the best habilitation dissertation (the first prize was not awarded). Despite the passage of almost thirty years since its publication, it remains a frequently referred to publication in the literature on the subject.

The time when Professor Budzinowski became an independent scholar coincided with a difficult period for those engaged in agricultural law and the science of this law. The transformation of the social and economic system in Poland after 1989 resulted in a significant reduction of agricultural legislation. The provisions governing the functioning of agriculture under a planned economy system were repealed, but no “new” laws were passed or at least there was no significant legislative activity in this regard that would take into account the conditions of a market economy. The “crisis of agricultural law,” as Professor Walerian Pańko referred to this situation, gave rise to concerns among agricultural lawyers about the future of this field of law. It was then that Dr hab. Roman Budzinowski published a series of works in which he voiced his opinion on this matter, asserting the temporary character of the existing legislative crisis. He also rightly claimed that the best remedy to address the problem would be to extend and intensify research on the theoretical aspects of a system of separate agricultural regulation.

Professor Budzinowski’s unquestionable talent for carrying out theoretical research and formulating original legal concepts based on it became evident precisely in the context of this crisis. It impelled him to start extensive research into the crucial issues of agricultural law. As a result, he authored a series of very interesting, innovative and detailed works, such as, for example: “Prawo rolne między historią a przyszłością” (Agricultural law between history and the future, 1993), “Zagadnienie funkcjonalności prawa rolnego w okresie przejściowym” (Issues of the functionality of Agricultural Law in the Transitional Period, 1995), “Czynniki rozwoju prawa rolnego” (Factors in the development of agricultural law, 1998), “Próby kodyfikacji prawa rolnego” (Attempts to codify agricultural law, 2001), “Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju” (Changes in agricultural law. Developmental tendencies, 2002), or “O potrzebie refleksji teoretycznej w prawie rolnym” (On the need for theoretical reflection in agricultural law, 2005).

These works heralded the outstandingly theoretical character of Professor Budzinowski’s scholarly “workshop” which became evident in a book published in 2008 (called “professorial book”) entitled “Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych” (General issues of agricultural law. Changes in legislative basis and doctrinal concepts). The book was a summary of his many years of study and crowned his research; it included comparative law and the basic theoretical issues important for the development of agricultural law and its legal science. At the same time it was the first comprehensive study of agricultural law in the Polish doctrine devoted to theoretical issues, amounting at least to an outline of the theory of this discipline.

The community of Polish agricultural lawyers had long waited for such a work. I myself – in the context of the political transformation of agriculture in the nineties – pointed out the need for a new look at agricultural law as a discipline of law, and on the need for a new definition of this discipline, its subject matter and scope of regulation. Professor Budzinowski added some more arguments derived from the condition of Polish agricultural law, writing: “Undoubtedly, the changes in legislation connected with Poland’s membership of the European Union and the inclusion of our agriculture in the Common Agricultural Policy have opened a new stage in the development of agricultural law. This fact, justifies the need to address theoretical issues, just as in the past A. Stelmachowski faced the enactment of a new civil code” (p. 12). In these new conditions, as he noted “Every lawyer specialising in the field of agriculture must face the innovations brought about by Community law, and also reflect on the limits of his own discipline” (p. 15).

Professor Budzinowski coped with this challenge successfully. He identified the developmental factors of legal regulations in agriculture, linked them to the evolution of agricultural legislation and against this background made an attempt to determine the place of agricultural law in the system of law and changes of doctrinal concepts arising from it. These issues are closely related to one another because the developmental factors of agricultural law influence the introduction and the shape of legal regulations, while the latter constitute the basis for the formulation of theoretical concepts in the shaping of agricultural law as a branch of the system of law. The author did not stop at quoting and describing the doctrinal standpoints, but had the courage to formulate his own judgments and proposals, differing from those accepted in the science so far.

The considerations were carried out into account the historical and comparative legal aspects. In spite of such an extensive reliance on the existing doctrine (the list of literature used in the work contains almost five hundred positions, more than half of which are foreign publications), the monograph is thoroughly original. It opened a new stage of development in the science of agricultural law in Poland, and served as an inspiration for its future expansion. The book may be regarded as a voice in the discussion going on in the Western European science about the key theoretical issues of agricultural law. Its positive reception was confirmed by two reviews published in legal journals, and very numerous citations in the literature.

What is more, many issues only briefly touched upon in the monograph were elaborated on, given a deeper analysis and then published in Poland and abroad in separate articles. In this way we received an interesting series of works on extremely current theoretical problems of agricultural law, in which

Professor Budzinowski pointed to the need for strengthening the science of that law. Some examples of his articles include: “Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego” (Developmental contradictions of agricultural law, 2008), “Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego” (Contemporary tendencies of the development of agricultural law, 2009), “Zagadnienia funkcjonalności prawa rolnego” (Issues of the functionality of agricultural law, 2014), or “Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego” (Contemporary food challenges and their role in shaping agricultural policy and law, 2015).

Some publications were also “ideological” in character, with a clearly defined message. To those belong for example “O potrzebie nauczania prawa rolnego” (On the need for teaching agricultural law, 2010), “O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego” (On the need for the development of the science of agricultural law, 2012), “Podstawowe założenia metodologiczne w nauce prawa rolnego” (Basic methodological assumptions in the science of agricultural law, 2013), “O potrzebie opracowania i koncepcji *Systemu Prawa Rolnego*” (Developmental needs and concepts of the “System of Agricultural Law,” 2020). One of these articles, published also in English in the “CEDR Journal of Rural Law” (2020), expressed certain concerns, but also satisfaction with the state of development of the science of agricultural law in Poland in the first fifteen years of Poland’s membership of the EU, and presented the achievements of Polish agricultural science against the background of Western European doctrine. All of these studies were the result of Professor Budzinowski’s thorough and in-depth comparative studies.

His scientific output covering over 200 positions cannot, however, be reduced entirely to the theory of agricultural law, or to the problems of the development of this branch of law. Although these studies represent, in a certain way, the academic trademark of their author, the scope of his scholarly interests is much wider and more varied, and so are his means of expression. Apart from the three above-mentioned monographs, he is also a co-author and editor of four others, including one published in Germany in English (the other co-author and co-editor was Professor Ines Härtel from the Viadrina University in Frankfurt Oder (“Food Security, Food Safety, Food Quality,” *Nomos* 2016). Professor Budzinowski is the co-author and editor (as well as the originator of its topic) of the Congress Book of the Unione Mondiale degli Agraristi Universitari entitled “XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalisation, Regionalisation and Locality,” Poznań 2018).

The subjects of his research work, especially in the later period, are very varied, too. In the course of time, apart from the continuation of the previous

trends in his research (for example, concerning the status of a private farm in the socio-economic system, “agricultural” contracts in notarial practice, or generational change in agriculture) new ones appeared as a consequence of the development of the discipline and as a consequence of the scientific maturity of the researcher. For example, articles on the adjustment policy, food law, or the future of the Common Agricultural Policy from the Polish perspective, written at the beginning of this century, or on the place of Polish law and agricultural periodicals in comparison with the journals published in Western Europe. In spite of a certain inclination towards questions of civil law, Professor Budzinowski also addressed issues concerning agricultural administration. Every topic he explored and discussed was important for the development of the science of agricultural law, and some influenced the practice (of the application) of law in Poland. In the years 2011–2012 Professor Budzinowski was a member of the Civil Law Codification Committee headed by Professor Zbigniew Radwański, that worked on the drafting of contracts for the use of things and rights.

Professor Budzinowski has written over thirty reviews, most of which have subsequently been published, and more than twenty of which are reviews of foreign books – Italian, German, Spanish and English. Through those reviews he introduced Polish readers to the achievements of the Western European doctrine.

To sum up, the distinctive features of Professor Budzinowski’s professional work are characterised by a high degree of theory and theoretical insight featured in a great number of publications on varied and frequently very topical issues. His scientific accomplishments are among the most impressive scholarly achievements in Polish studies in agricultural science.

The other, and closely related, main strand of Professor Budzinowski’s scholarly activity is his editorial work. Professor Budzinowski was the scientific editor of five volumes of the periodical “Prawo i Administracja” (Law and Administration) published in 2002–2006 by Wyższa Szkoła Biznesu in Piła. In 2007 he succeeded in creating another nationwide agricultural law journal (biannual) entitled “Przegląd Prawa Rolnego” (Agricultural Law Review), published by the Adam Mickiewicz University in Poznań, of which he became the editor-in-chief and scientific editor. “Przegląd Prawa Rolnego” (publication indicator – 70 points) has already had twenty nine consecutive issues and is currently the only Polish journal of law and agriculture. It stands out in terms of its degree of internationalisation not only because of the global character of the topics it covers, but also owing to numerous articles by foreign authors in their original languages, as well as articles by Polish authors, usually in English. In some issues of the journal, foreign studies

constitute an important part of its first section, provided by European (mainly from Germany, Italy and Spain) as well as South American authors. This certainly has a positive impact on the journal's citation rate, and interest in the articles published in "Przegląd Prawa Rolnego" can be seen in various countries around the world.

Professor Roman Budzinowski deserves the respect and – I do not hesitate to use these words – the gratitude of the whole Polish community of agricultural lawyers for founding and editing "Przegląd Prawa Rolnego". Thanks to him there exists a quality journal in which researchers can have their articles published, and which also provides them with an insight into the current Polish and European agricultural legislation and agricultural case law. Moreover, what is also extremely important and useful, especially for younger researchers, are the bibliographical notes with information on relevant European and American literature, legislation and agricultural doctrine.

In my opinion, his editorial work should be regarded as one of the most important achievements among the wide and diverse activities of Professor Budzinowski.

He is very active in the international arena as well, which is the third strand in his academic career crowned with numerous successes. This internationalisation has several aspects. On the one hand, it manifests itself in more than thirty research papers published abroad, *inter alia*, in Italian, German, Swiss, French or Spanish journals, as well as in Mexico and Argentina. On the other hand, he has attended and given talks at many conferences abroad. The articles published in foreign journals are not only informative, but of international significance as they address issues relevant to the development of the science of agricultural law on a global scale.

He also managed to use his frequent study visits to other institutions, especially the Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato in Florence, for his own scientific development as well as a chance to establish contacts and scientific cooperation with the most renowned European and South American agricultural lawyers. In cooperation with Professor Francesco Adornato from the University of Macerata (currently the Rector of this University) he organised five joint Polish-Italian scientific conferences (called *tavole rotonde*) on topics of mutual interest. In turn, together with Professor José Martínez of the University of Göttingen he co-organised two Polish-German conferences on important issues of agricultural law. Further, in cooperation with Professor Ines Härtel from the Viadrina University in Frankfurt (Oder) he co-organised two conferences on food law. Two other conferences were organised in cooperation with Professor Trinidad Vázquez Ruano and Professor Ángel Sánchez Gutiérrez of the University of Jaén in Spain.

Thanks to Professor Budzinowski, many Polish agricultural lawyers from various academic centres were able to participate in all the scholarly events that he organised or co-organised. In this way the achievements of the Polish science of agricultural law were promoted and the scholars had the opportunity to establish their own contacts. Without any doubt Professor Roman Budzinowski is currently the most renowned and widely-recognised Polish agricultural lawyer and scholar, both in Europe and worldwide. This is evident not only in his foreign publications and conference activities, but also in his participation on the scientific committees of conferences organised abroad, as well as his membership of the editorial committees of several scientific journals, including “Agricoltura Istituzioni Mercati,” “Diritto Agroalimentare,” “EU Agrarian Law (The Journal of the Slovak University of Agriculture in Nitra)” and the “CEDR Journal of Rural Law.” Thanks to his recommendation, a number of articles by Polish agricultural lawyers have appeared in the latter, which is a journal published by the European Committee of Agricultural Law (Comité Européen de Droit Rural).

Entrusting the Polish Association of Agricultural Lawyers, and directly Professor Budzinowski as Chairman of the Board of the Association, with the organisation of the XV World Congress on Agricultural Law under the auspices of the Unione Mondiale degli Agraristi Universitari, was an expression of the Professor’s recognition by the international community. The Congress took place in Poznań in September 2018 and brought together speakers from several continents. Its organisation was highly appreciated by the participants and the Congress received a very high rating. The follow-up of the Congress was the already mentioned congress book with over sixty articles written in several congress languages. As a natural consequence of this success, the organisation of the XXX European Congress of Agricultural Law was, for the first time, entrusted by the Comité Européen de Droit Rural to Polish agriculturalists. This 2019 Congress on Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law was also held in Poznań and was again very well received and highly praised by the CEDR authorities and participants.

Looking back, from the perspective of 60 years, on the evolution and development of agricultural law in Poland, I can say with full conviction that while Professor Stelmachowski was the first Polish agricultural scientist to establish academic contacts with Western European agricultural lawyers, Professor Budzinowski, thanks to his work, is currently the best known and internationally most widely recognised Polish agricultural scholar, while Polish agricultural lawyers have become internationally recognised as active and a distinctive group of experts in agricultural law.

Professor Budzinowski has managed perfectly to combine his extensive research activities with teaching, this being the fourth strand (and aspect) of his university career.

He taught a variety of subjects (lecturing and conducting classes) at the Adam Mickiewicz University in Poznań: agricultural law, agricultural policy and agricultural law of the European Union as well as agricultural administration. In the 1990s he also taught classes in civil law, when agricultural law was included as an option in the legal studies curriculum. He taught all kinds of students: undergraduates, post-graduates, and doctoral students.

In doing so, he managed with success, to interest his students in agricultural law which is not an easy subject. Right from the beginning of his university career, as an academic supervisor of the agricultural law section of the Scientific Circle of Administrative Law Students, he co-organised two study camps.

He was the supervisor of over 400 M.A. students and conducted master's seminars on agricultural law and, for a number of years, on civil law as well.

His long-term contribution to the development of a textbook on agricultural law, first edited by Professor Andrzej Stelmachowski and then by Professor Paweł Czechowski, should be recognised as his particular contribution to the teaching of agricultural law in Poland.

His teaching activities extended beyond the university and on numerous occasions he lectured on agricultural real estate trading to notary trainees, and was a lecturer at the Postgraduate Studies for Notaries. He, too, initiated a close cooperation between agricultural lawyers and notaries, and in 2000 organised the first joint scholarly conference in the castle in Rydzyna near Leszno. This conference was held together with the nationwide convention of chairs and departments of agricultural law. This cooperation between the two communities has continued to the present day.

Professor Budzinowski has had significant and important successes in the field of educating and tutoring young agricultural academics, which should be considered the fifth strand or theme of his academic work.

The Department of Agricultural Law whose chair has been held by Professor Budzinowski since 1999 (renamed the Department of Agricultural, Food and Environmental Law in 2020), currently employs five staff: one professor, two university professors and two assistant professors. The Department's staff teach students (in English too) in all fields of law offered by the Faculty. Apart from that, between 1996 and 2012 Professor Budzinowski lectured on agricultural law at the University of Life Sciences in Poznań (former University of Agriculture) where between 2007 and 2012 he held the position of Head of the Department of Economic Law and Agricultural

Law, which has significantly contributed to the strengthening of the Poznan community of agricultural lawyers.

He was the supervisor of six PhD students, on three of whom there has already been conferred the degree of *doktor habilitowany* and who now hold the title of a University Professor; two other doctoral dissertations are in progress. He was also a reviewer of three post-doctoral theses and of the award of the title of professor of legal sciences, as well as chairman and member of several Habilitation committees. In April 2020, he was also a member of the international committee appointed to conduct the competition for the position of professor at the Scuola Superiore Sant'Anna in Pisa (Italy).

His organisational activities at his Alma Mater were extremely extensive and clearly they did not stand in the way of his purely scholarly work; these two aspects of his university work were successfully combined. The biography of Professor Budzinowski is the best example that such a combination is perfectly possible as his administrative commitments constituted another continuous, strong and successful strand of activities.

In the years 1975–1982 Professor Budzinowski was already the Dean's plenipotentiary and chairman of the Faculty Committee for student financial aid and in the years 1982–1984 he was the Rector's advisor and plenipotentiary for student aid and a member of the University's Student Social Unit. In the winter semester of the academic year 1992–1993 he was Head of Extra-mural Law Studies, and in the years 1993–1999 he held the office of Vice-Dean of the Faculty of Law and Administration. During that period he also worked with the Rector's Committee for Student Affairs. This was a difficult and busy time during which he had to organise extramural studies, adjust administrative services to provide for the needs of a large number of students, develop new curricula and plan the many courses offered.

In the years 1999–2002, Professor Budzinowski was a member of the Legal Affairs Committee of the Senate. His greatest successes, however, were undoubtedly achieved while serving as Dean of the Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University. He held this office for two terms. He was also a member of the Rector's Committee on Personnel and Finance and a member of the Statute Committee. It is mainly thanks to his work and involvement that in the ranking of 2017 the Faculty of his Alma Mater was awarded, as the only one in Poland, the A plus scientific category. The excellent organisation of the 100th anniversary celebrations of the Faculty in 2019 will always be remembered as well. Wishing to integrate graduates from the Faculty, he led to the establishment of the Association of Graduates and Friends of the Faculty of Law and Administration at Adam

Mickiewicz University, was one of its founding members and its first president in 2017–2021.

Professor Budzinowski's organisational activities exceeded the scope of his Department and his Alma Mater. He was equally successful in integrating and organising the community of Polish agricultural lawyers. He is a founding member of the Polish Association of Agricultural Lawyers (since 2003 a member of the Board, and since May 2014 the chairman). His work for the strengthening and integration of the communities of Polish and foreign agricultural lawyers is most notable. Among other projects undertaken with a view to international integration is the Professor Andrzej Stelmachowski Competition for the best research paper in agricultural law, which has already taken place five times. Professor Budzinowski is also a member of *Unione Mondiale degli Agraristi Universitari*. Thanks to his recommendation a large group of Polish agricultural lawyers have joined this prestigious organisation this year. At the XXVIII Congress of the European Committee for Agricultural Law (*Comité Européen de Droit Rural*), held in Potsdam in September 2015, Professor Budzinowski was elected Vice President, and re-appointed to the office in September 2017 at the CEDR Congress in Lille, and in Poznań in September 2019.

He has received more than twenty Rector's awards for scholarly and administrative work, including first and second degree awards, as well as Dean's awards. He was also honoured with the silver medal "Labor omnia vincit" by the Hipolit Cegielski Society, and in 2019 he received the title of "Leader of Organic Work" and the statue of "Honorary Hipolit" for promoting the idea of organic work. In recognition of his work and attitude, on 21 November 2019, on the recommendation of the Polish People's Party, the Sejm appointed him a member of the State Tribunal.

To sum up, I would like to state once again that I am convinced that such rich and varied scholarly, didactic and administrative activities make Professor Budzinowski a man who would have been in the past called – *homo verus academicus* – true university man.

At the same time his merits and achievements place him at the forefront of Polish agricultural lawyers who currently are, thanks to his great efforts and enormous work, among the Europe and the world's most active researchers in the science of agricultural law. I am convinced that Professor Budzinowski, alongside Professor Stelmachowski, has contributed the most to the development and stabilisation of agricultural law understood as extremely significant socially, but also as an important branch of law in the scientific, didactic and legislative sphere.

With this in mind, I cordially thank you, Dear Roman, for all this and congratulate you on your Anniversary, with my Very Best Wishes for the future. *Quod Deus bene vertat!*

ALEKSANDER LICHOROWICZ

Biografia scientifica del Professor Roman Budzinowski

Sino a non molto tempo fa il Professor Roman Budzinowski veniva annoverato tra i giusagraristi polacchi della giovane generazione, poi successivamente a quella di mezza età. Ciò nonostante, pensare che il prossimo anno decorreranno 50 anni del Suo lavoro accademico, mi lascia nello stupore, ma al contempo mi indulge alla riflessione. Ho avuto modo di seguire lo sviluppo della Sua ricerca, e più volte ho recensito le pubblicazioni da Lui preparate. Per cui il presente contributo è per me un'ottima occasione per ripercorrerne le tappe, mettere in chiara luce gli obiettivi raggiunti e farne il punto.

Roman Budzinowski è nato il 21 dicembre 1950 a Głogów. Nel 1968 ha intrapreso gli studi in scienze giuridiche presso la Facoltà di Giurisprudenza e Amministrazione dell'Università "Adam Mickiewicz" (UAM) a Poznań, laureandosi con lode nel 1972. Dopo tre mesi di lavoro come tirocinante salariato presso il Tribunale del Voivodato a Zielona Góra, il 1° dicembre dello stesso anno, ha iniziato a lavorare come assistente presso la Cattedra di Diritto Agrario dell'UAM. Nel triennio 1973–1975 ha svolto un tirocinio non salariato conclusosi con un esame di giudice. Nel 1981 ha conseguito il titolo accademico di dottore di ricerca in scienze giuridiche.

Una delle difficoltà maggiori da affrontare, anche per chi scrive, nel tentativo di ripercorrere in modo accurato l'attività di ricerca e i risultati maturati dal Professore sta nel fatto che essa è molto ampia e diversificata. Da qui la mia decisione di provare a distinguere dei singoli ambiti, delle tendenze, per ordinarli, e poi presentarli. La natura stessa della presente biografia mi induce a cominciare da una presentazione assai sintetica dell'attività di ricerca strettamente intesa.

Il Professor Budzinowski si è formato presso la scuola di diritto agrario di Poznań, fondata dal professor Wiktor Pawlak, tutor della tesi di dottorato, proviene quindi da un ambiente con radici piuttosto amministrativiste. Al

tempo stesso, grazie a un contatto assai stretto, mentre era ancora studente (ormai un laureando magistrale), con il professor Zbigniew Radwański, riesce a maturare una sensibilità verso problematiche civilistiche. Ciò sarà percepibile durante tutto il Suo percorso di ricerca, il Professore saprà congiungere, sempre con sapienza, la problematica civilistica con quella amministrativa.

Per contro, a determinare la natura della ricerca da Lui svolta è stato il legame con un eminente teorico del diritto, sempre della città di Poznań, il professor Zygmunt Ziemiński. Già durante il primo anno di studi rimase affascinato dalla persona e dalla ricerca svolta dal professore, divenne uno dei vincitori delle Olimpiadi di Logica. E anche se alla fine scelse un seminario di diritto civile, i contatti con il professor Ziemiński divennero, nel corso degli anni, sempre più intensi. Sotto la sua influenza ha preparato e pubblicato, nell'anno 1977 nella rivista "Studia Prawnicze", un articolo sugli strumenti giuridici della politica agricola, un articolo eccezionale, vista la giovane età, di carattere teorico.

La tesi di dottorato intitolata "Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych" (Acquisizione coattiva degli immobili agricoli), pubblicata nel 1985 dalla casa editrice "Państwowe Wydawnictwo Naukowe", permette di intravedere proprio la predisposizione teorica dell'Autore e la capacità di sintesi. Il giovane dottore di ricerca non si è limitato ad un'analisi dei singoli, d'altronde molto numerosi, atti normativi che prevedevano l'acquisizione coattiva degli immobili agricoli nel demanio dello Stato. Un simile approccio, anche se indubbiamente più semplice, non avrebbe tuttavia portato ai risultati e agli effetti di carattere scientifico auspicati. Bisogna, infatti, tener presente che la dissertazione è stata scritta in un periodo difficile per l'agricoltura individuale, quando il tema della tutela della proprietà individuale, e nello specifico della proprietà agricola minacciata di "collettivizzazione", era un argomento difficile, ma allo stesso tempo – dal punto di vista politico e della prassi – importante. Per questo motivo, soprattutto alla fine degli anni Settanta, il tema stesso divenne, come lo definì il professor Stelmachowski, molto "caldo".

Pertanto, il Professore scelse la strada più difficile, la quale, però, gli ha garantito di arrivare a risultati scientifici più utili e duraturi. Ha deciso di mettere a confronto numerose soluzioni in materia di acquisizione coattiva con ciò che costituisce l'essenza dei diritti di proprietà, nonché con alcuni istituti noti da tempo agli ordinamenti giuridici europei, i quali, a loro volta, sono volti a sradicare questo diritto, come l'espropriazione, la confisca e la nazionalizzazione. Per questo motivo solo alcune delle questioni necessarie dal punto di vista del confronto proposto sono diventate oggetto di un'ana-

lisi dettagliata. Contrariamente al titolo, la tesi non rientra esclusivamente nell'ambito del diritto pubblico, molto accentrate risultano anche le questioni relative al diritto civile, compreso quello di proprietà. Sebbene l'acquisizione coattiva in Polonia abbia oggi un significato piuttosto storico, molte delle tesi dell'Autore hanno mantenuto la loro validità, soprattutto per quanto riguarda il rapporto proprietà-Stato.

Ancora vitale rimane ad esempio la tesi secondo la quale a determinare il grado di tutela dei diritti di proprietà sia la facilità con la quale si può acquisire (riprendersi) un terreno; più difficile risulta farlo, maggiore è la tutela dei diritti di proprietà. Non c'è quindi da meravigliarsi che già durante la procedura per conseguire il dottorato la dissertazione sia stata definita dai correlatori (i professori Radwański e Stelmachowski) come eccezionale, mentre la successiva pubblicazione, basata sulla tesi, è stata notata e apprezzata nella dottrina. A conferma vanno riportate tre recensioni pubblicate in riviste polacche (tra cui una firmata da chi scrive) e una nota di recensione apparsa sulla rivista italiana "Rivista di Diritto Agrario". Il libro, oltre a ricevere un premio di terzo grado del Ministro della Scienza e dell'Istruzione Superiore, si è rivelato di notevole utilità nella giurisprudenza dei tribunali amministrativi e della Corte costituzionale.

Nell'impegno di approfondire le questioni di proprietà individuale in agricoltura, il Professore ha avuto modo di imbattersi nella problematica riguardante l'azienda agricola. Se n'è occupato in diversi articoli nella prima metà degli anni '80, mentre il soggiorno di studio presso l'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze nel biennio 1987/1988 gli ha fornito lo spunto per intraprendere ricerche approfondite in questo ambito. Come risaputo, nel diritto italiano i concetti di azienda agricola, e soprattutto di impresa agricola, costituiscono le categorie concettuali di base, la chiave di volta dell'intera dottrina giusagraristica. Successivamente, la problematica dell'azienda agricola in modo generale, ampliato e innovativo è stata presentata nella tesi di abilitazione "Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym" (Concezione di azienda agricola nel diritto agrario), pubblicata nel 1992. La dissertazione ha permesso al Professore di conseguire il titolo accademico di "doktor habilitowany" (dottore di ricerca che ha acquisito l'abilitazione) in scienze giuridiche nel campo del diritto civile e di quello agrario.

Benché l'Autore non abbia fatto della Sua tesi uno studio di diritto comparato, ha saputo ricorrere, nell'ambito delle questioni discusse, in modo sapiente a soluzioni giuridiche e pubblicazioni straniere. Bisogna ammettere che anche una semplice presentazione delle costruzioni giuridiche di azienda agricola già presenti nell'Europa occidentale basterebbe per scrivere un lavoro interessante e molto utile. L'Autore, tuttavia, ha scelto la strada più

difficile: ha sfruttato i ricchi materiali a sua disposizione in modo illustrativo, come punto di partenza per la propria ricerca. Così facendo, rinunciando all'analisi di numerose definizioni giuridiche di azienda agricola nella nostra legislazione, si è concentrato maggiormente sul compito di definire alcune regolarità dell'attività legislativa di allora. Di conseguenza, tentò con successo di delineare il concetto di azienda agricola.

L'Autore ha difeso, tra l'altro, le opinioni riguardanti l'evoluzione delle costruzioni legislative di un'azienda agricola da approcci oggettivi e statici a quelli funzionali, nonché su un successivo passaggio, da osservare nella regolazione giuridica, da un terreno agricolo (già trattato come azienda agricola) a un'azienda agricola intesa come insieme di vari componenti verso un'impresa (agricola).

Per un ulteriore trattamento dottrinale dell'azienda agricola di fondamentale importanza era necessario allontanarsi da un approccio esclusivamente oggettivo verso un approccio funzionale. Il primo rifiuta la concezione di patrimonio soggettivo, fino ad allora ampiamente condivisa nella letteratura. Poiché, a parere dell'Autore, essendo un'azienda agricola un insieme di componenti organizzati per svolgere l'attività, degne di nota risultano la struttura giuridica, i criteri che permettono di riconoscere i componenti dell'azienda come unità, la qualificazione giuridica e la funzionalità dei componenti materiali.

Un tale metodo d'analisi affiancato all'approccio oggettivo all'azienda, non più trattata da unità di proprietà, segue nelle pubblicazioni attuali di diritto agrario. Assolutamente innovativa è stata invece l'idea di sviluppare un approccio funzionale, per il quale tale azienda corrispondeva ad attività agricola, organizzazione e funzionamento della stessa, come anche lo status giuridico del soggetto che la gestisce. Ciò ha fornito uno spunto per trattare nella letteratura, anche da parte del Professore, le seguenti questioni: il concetto di attività agricola, il ruolo del lavoro da svolgere e quello dei negozi giuridici (qui soprattutto i contratti) nel processo di organizzazione dell'azienda e del funzionamento della stessa oppure lo status di agricoltore come imprenditore.

Indiscutibilmente, la tesi presentata è stata uno dei lavori più teorici apparso nella dottrina giusagrarista polacca nel periodo di 10 anni precedenti alla sua pubblicazione. Ha goduto di un ampio riconoscimento, a conferma, ad esempio, la mia recensione pubblicata su "Państwo i Prawo", la nota di recensione del professor Antonio Carrozza apparsa sulla "Rivista di Diritto Agrario" e l'assegnazione del secondo premio nel concorso indetto dalla rivista "Państwo i Prawo" per le migliori tesi di abilitazione (il primo premio non è stato aggiudicato). Nonostante siano passati quasi trent'anni dalla sua pubblicazione, viene spesso citato nella letteratura.

Il Professore raggiunse il requisito dell'abilitazione scientifica in un periodo difficile per il diritto agrario e la scienza giusagraristica. Il cambiamento del sistema socio-economico dopo il 1989 ha comportato una significativa limitazione della legislazione agricola. Sono state abrogate le regolazioni relative al funzionamento dell'agricoltura nel sistema dell'economia pianificata, senza però dare inizio a una vigorosa attività legislativa per creare una "nuova" legge, tenendo conto delle condizioni dell'economia di mercato. La "crisi del diritto agrario", per riprendere la definizione del professor Walerian Pańko, ha sollevato preoccupazioni tra gli agraristi per il suo futuro. Il Professore è intervenuto sull'argomento pubblicando una serie di lavori in cui ha insistito sul carattere transitorio della crisi legislativa insorta, e ha giustamente ritenuto che per superarla è necessario ampliare e intensificare la ricerca sugli aspetti teorici di una regolazione agraria separata.

Bisogna ammettere che il Professor Budzinowski sia indubbiamente portato a svolgere ricerche scientifiche, le quali diventano punto di partenza per proporre concezioni giuridiche originali. Questo talento si è manifestato proprio nel contesto della crisi richiamata, la quale è diventata, poi, un impulso a intraprendere ricerche approfondite sulle questioni chiave del diritto agrario. Nasce così una serie di lavori molto interessanti, innovativi e di approfondimento, quali, ad esempio: "Prawo rolne między historią a przyszłością" (Il diritto agrario tra storia e futuro, 1993), "Zagadnienie funkcjonalności prawa rolnego w okresie przejściowym" (La questione della funzionalità del diritto agrario nel periodo di transizione, 1995), "Czynniki rozwoju prawa rolnego" (Fattori di sviluppo di diritto agrario, 1998), "Próby kodyfikacji prawa rolnego" (Tentativi di codificazione del diritto agrario, 2001), "Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju" (Cambiamenti nel diritto agrario. Tendenze di sviluppo, 2002) oppure "O potrzebie refleksji teoretycznej w prawie rolnym" (Sulla necessità di svolgere riflessioni teoriche nel diritto agrario, 2005).

A seguire le pubblicazioni richiamate si poteva intuire che il Professore stava lavorando su qualcosa di puramente teorico. Infatti, nel 2008 ha pubblicato un libro (per ottenere il titolo accademico di professore ordinario) "Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych" (Problemi generali del diritto agrario. Cambiamenti nei fondamenti legislativi e nelle concezioni dottrinali). Per l'Autore si trattava di una sintesi che era il culmine di molti anni di ricerca, anche di diritto comparato, sulle questioni teoriche di base importanti per lo sviluppo del diritto agrario e la scienza giusagraristica, mentre per la dottrina giusagraristica polacca – di un primo studio completo dedicato a questioni teoriche, il quale era più di un abbozzo teorico della disciplina.

L'agraristica polacca attendeva da tempo un simile lavoro. Anch'io, d'altronde – sullo sfondo delle trasformazioni sistemiche dell'agricoltura negli anni novanta – ho segnalato la necessità di riconsiderare il diritto agrario come disciplina del diritto, cercando di attirare l'attenzione sul problema di fornirne una nuova definizione, del suo oggetto e ambito di regolazione. Il Professore ha aggiunto argomenti tratti dal diritto agrario polacco di allora, scrivendo: “Indubbiamente, i cambiamenti legislativi, i quali derivano dall'adesione della Polonia all'Unione europea e dall'inclusione della nostra agricoltura nella politica agricola comune, hanno portato ad aprire una nuova fase nello sviluppo di diritto agrario. Questo fatto, come una volta lo erano per A. Stelmachowski le nuove codificazioni civili, fa sorgere la necessità di soffermarsi su questioni teoriche” (p. 12). In queste nuove condizioni, come rileva il Professore, “ogni giusagrarista deve affrontare le novità portate dal diritto comunitario, riflettendo sui limiti della propria disciplina” (p. 15).

Il Professor Budzinowski ha affrontato con successo la sfida. Ha saputo indicare i fattori di sviluppo delle regolazioni giuridiche riguardanti l'agricoltura, e in relazione a loro ha mostrato l'evolversi della normativa agricola, per poi sullo sfondo tracciato tentare di definire il posto del diritto agrario nell'ordinamento giuridico, nonché come i concetti dottrinali siano cambiati al riguardo. Si tratta di questioni strettamente connesse tra loro, poiché i fattori di sviluppo del diritto agrario condizionano le regolazioni giuridiche, la loro introduzione e la forma, le quali a loro volta costituiscono la base su cui poggiano i concetti teorici riguardanti la configurazione del diritto agrario come branca del sistema giuridico. L'Autore non si è limitato a citare e riferire le prese di posizione presenti nella dottrina, ma ha avuto il coraggio di esprimere opinioni personali e proposte, assai diverse da quelle comunemente accettate.

Le considerazioni sono state svolte tenendo conto degli aspetti storici e di diritto comparato. Nonostante un largo scenario di riferimento alla già nota dottrina (l'elenco della letteratura citata nell'opera comprende quasi cinquecento pubblicazioni, di cui più della metà sono straniere), la monografia è del tutto originale. Ha permesso inoltre di aprire una nuova fase di sviluppo per la scienza giusagraristica polacca, ha dato anche uno spunto per lo sviluppo futuro. È una importante presa di posizione in una discussione presente ormai nella scienza dell'Europa occidentale sui principali problemi teorici del diritto agrario. L'opera è stata accolta positivamente, a conferma due recensioni pubblicate su riviste giuridiche, oltre che numerose citazioni in letteratura.

Successivamente, molti dei temi brevemente menzionati nella monografia sono stati ampliati, approfonditi e pubblicati in Polonia e all'estero sotto

forma di articoli separati. Si è così creata un'interessante serie di lavori su problemi teorici di estrema attualità per il diritto agrario, redatti nell'ottica di rafforzare la scienza di tale diritto. A titolo d'esempio si possono indicare gli articoli quali: "Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego" (Contraddizioni evolutive nel diritto agrario, 2008), "Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego" (Tendenze attuali di sviluppo nel diritto agrario, 2009), "Zagadnienia funkcjonalności prawa rolnego" (Problemi di funzionalità nel diritto agrario, 2014) oppure "Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego" (Sfide contemporanee legate agli alimenti e il loro ruolo nella definizione della politica agricola e del diritto agrario, 2015).

Alcuni studi sono "ideologici", comprendono un messaggio ben definito. Vanno citati, anche a titolo esemplificativo, i seguenti articoli: "O potrzebie nauczania prawa rolnego" (Sulla necessità di insegnare il diritto agrario, 2010), "O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego" (Sulla necessità di sviluppare la scienza giusagraristica, 2012), "Podstawowe założenia metodologiczne w nauce prawa rolnego" (Presupposti metodologici di base nella scienza giusagraristica, 2013), "O potrzebie opracowania i koncepcji *Systemu Prawa Rolnego*" (Sulla necessità di elaborare il "Trattato del diritto agrario", 2020). Un'espressione di preoccupazione, ma anche di una certa soddisfazione per lo stato di sviluppo della scienza giusagraristica polacca dopo quindici anni di adesione all'Unione Europea, è stato un articolo che discute delle conquiste dell'agraristica polacca rispetto alla dottrina dell'Europa occidentale, pubblicato anche in inglese nel "CEDR Journal of Rural Law" (2020). Tutti i contributi sopra menzionati sono frutto di studi comparativi molto approfonditi.

Tuttavia, l'attività di ricerca del Professore, di cui fanno parte oltre 200 pubblicazioni, non si riduce solo ai temi inerenti alla teoria del diritto agrario, compreso lo sviluppo dello stesso. L'ambito dei suoi interessi scientifici, benché questa ricerca sia una sorta di biglietto da visita dell'Autore, è molto ampio e variegato, e ne varia anche la forma. Oltre alle tre monografie già riportate, il Professore è anche coautore e curatore di altre quattro monografie, tra cui una pubblicata in Germania in lingua inglese (la coautrice e cocuratrice è la professoressa Ines Härtel dell'Università Europea Viadrina, Francoforte sull'Oder ("Food Security, Food Safety, Food Quality", Nomos 2016), nonché coautore ed editore (oltre che ideatore della tematica) della pubblicazione congressuale dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari "XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality", Poznań 2018).

Gli argomenti affrontati negli articoli, soprattutto in quelli successivi, sono molto variegati. Con l'andare del tempo, oltre alle tendenze di ricerca già delineatesi (es. statuto della singola azienda nel sistema socio-economico, contratti "agricoli" nella prassi notarile oppure ricambio generazionale in agricoltura), ne sono emerse di nuove, frutto dello sviluppo della disciplina praticata e della maturità scientifica del ricercatore. A titolo d'esempio, si possono indicare gli studi concernenti i problemi di adattamento dell'ordinamento giuridico pubblicati all'inizio del secolo in corso, il diritto alimentare, il futuro della politica agricola comune dal punto di vista della Polonia, o il collocarsi di riviste di diritto agrario polacche sullo sfondo di quelle dell'Europa occidentale. Numerose sono pure, nonostante, come già ribadito, la vena civilistica del Professore, le pubblicazioni che dibattono questioni legate all'amministrazione dell'agricoltura. Tutti gli argomenti discussi risultano di fondamentale importanza per lo sviluppo della scienza giusagraristica, alcuni di essi hanno persino influenzato la prassi del diritto. Nel biennio 2011/2012 il Professore è stato membro della Commissione di Codificazione del Diritto Civile (presiedeva il prof. Z. Radwański) per la redazione dei contratti per l'uso delle cose e dei diritti.

Una parte assai numerosa delle pubblicazioni sono le recensioni. Degli oltre trenta contributi, due terzi sono recensioni di libri stranieri, redatti in italiano, tedesco, spagnolo e inglese. In questo modo, il Professore è riuscito ad avvicinare le novità della dottrina dell'Europa occidentale al pubblico polacco.

Per riassumere, l'attività di ricerca del Professore eccelle per un alto livello teorico, un'ingente quantità di pubblicazioni, un'ampiezza degli argomenti trattati e un'attualità dei temi affrontati, in poche parole è un lavoro di ricerca imponente, uno dei più impressionanti dell'agraristica polacca.

Il secondo filone dell'attività scientifica del Professore, in stretta connessione col primo, è la sua attività editoriale.

Il Professor Budzinowski è stato redattore scientifico di cinque volumi della rivista "Prawo i Administracja" pubblicati negli anni 2002–2006 dall'editore "Wyższa Szkoła Biznesu" (Piła). Nel 2007 grazie ai Suoi sforzi è stata istituita una nuova rivista nazionale di diritto agrario "Przegląd Prawa Rolnego", pubblicata con cadenza di sei mesi, edita dall'UAM, di cui è diventato caporedattore e redattore scientifico. Finora sono stati pubblicati 29 numeri consecutivi (la rivista è quotata 70 punti ministeriali). Attualmente è l'unica rivista di diritto agrario in Polonia. Si distingue per un elevato grado di internazionalizzazione, non solo perché tratta argomenti di carattere globale, ma anche perché ospita numerose pubblicazioni di autori stranieri redatte nella lingua madre, oltre che di autori polacchi, di solito in

inglese. In alcuni volumi della rivista, i contributi stranieri costituiscono una parte significativa all'interno della prima sezione e i loro autori provengono non solo dai Paesi dell'Europa occidentale (in particolare Germania, Italia e Spagna), ma anche dal Sud America. Ciò incide ovviamente sull'indice di citazione, mentre l'interesse per gli articoli pubblicati è percepibile in vari Paesi del mondo.

Per la fondazione della rivista "Przeгляд Prawa Rolnego" e per il lavoro editoriale svolto, il Professore merita rispetto e – non esito ad affermarlo – gratitudine da parte dell'intera comunità degli agraristi polacchi. Grazie a Lui, si è creato uno spazio di alto livello scientifico dove possiamo pubblicare i lavori e, allo stesso tempo, accedere all'attuale legislazione e giurisprudenza polacca, nonché quella europea in materia agraria. Estremamente importanti e utili, soprattutto per gli accademici più giovani, sono pure le note bibliografiche con informazioni sulla letteratura, la legislazione e la dottrina agraria europea e americana.

L'attività editoriale, a mio avviso, va valutata come uno dei risultati più importanti raggiunti di fronte a un'attività così ampia e diversificata del Professore.

L'impegno in ambito internazionale è il terzo filone del lavoro svolto dal Professore, coronato da numerosi successi. Ingloba vari aspetti. Da un lato si tratta di oltre trenta contributi in lingue straniere, pubblicati, tra l'altro, in Italia, Germania, Svizzera, Francia e Spagna, oltre che in Messico e Argentina; dall'altro, invece, di numerosi interventi presentati durante conferenze presso sedi universitarie straniere. Gli articoli pubblicati all'estero non sono solo di carattere informativo, ma sollevano questioni importanti per lo sviluppo della scienza giusagraria su scala globale.

Il Professore ha sfruttato i Suoi molteplici soggiorni di ricerca, in particolare presso l'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze, non solo per il proprio sviluppo, ma anche per stabilire contatti e collaborazioni con i più famosi agraristi europei e sudamericani. In collaborazione con il professor Francesco Adornato dell'Università di Macerata (di cui ne è rettore), ha organizzato cinque conferenze scientifiche congiunte italo-polacche (le cosiddette tavole rotonde) su argomenti di interesse per entrambe le parti. A sua volta, con il professor Jose Martínez dell'Università di Gottinga, ha coorganizzato due conferenze polacco-tedesche su importanti questioni di diritto agrario. In più, in collaborazione con la professoressa Ines Härtel dell'Università Europea Viadrina, Francoforte sull'Oder, ha coorganizzato due conferenze dedicate al diritto alimentare. Infine, sono state organizzate altre due conferenze in collaborazione con la professoressa Trinidad Vázquez Ruano e il professor Ángel Sánchez Gutiérrez dell'Università di Jaén in Spagna.

Inoltre, il Professore ha saputo coinvolgere numerosi agraristi polacchi provenienti da vari atenei negli incontri organizzati. Grazie a ciò ha promosso la scienza giusagraristica polacca, dando modo agli agraristi di stabilire contatti. Senza nessun dubbio, il Professore è attualmente l'agrarista polacco più famoso e rinomato dagli scienziati in Europa e nel mondo. Ne sono la prova non solo le sue pubblicazioni e attività congressuali straniere, ma anche il fatto di essere membro di comitati scientifici di convegni organizzati all'estero, nonché di comitati editoriali di diverse riviste: "Agricoltura Istituzioni Mercati", "Diritto Agroalimentare", "EU Agrarian Law (The Journal of Slovak University of Agriculture in Nitra)", come anche "CEDR Journal of Rural Law". Grazie alla Sua raccomandazione, molti articoli di agraristi polacchi sono stati pubblicati in quest'ultima rivista, edita dal Comité Européen de Droit Rural.

Il riconoscimento di cui gode il Professore in ambito internazionale è stato espresso anche con l'affidare all'Associazione Polacca dei Giusagraristi e nello specifico al Professore in qualità di Presidente del Consiglio, il compito di organizzare il XV Congresso Mondiale di Diritto Agrario sotto l'egida dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari. Il congresso si è svolto a Poznań nel mese di settembre del 2018, ha riunito relatori da diversi continenti ed è stato molto apprezzato dai partecipanti. La sua traccia materiale è il già citato libro congressuale contenente oltre sessanta articoli redatti in lingue straniere. Come logica conseguenza del successo ottenuto, il Comité Européen de Droit Rural ha affidato, per la prima volta, il compito di organizzare il XXX Congresso Europeo di Diritto Agrario "Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law" agli agraristi polacchi, che si è tenuto a Poznań nel 2019 ed è stato valutato molto positivamente dalle autorità del CEDR e dai partecipanti.

Guardando indietro, dalla prospettiva dei 60 anni trascorsi, all'evoluzione e allo sviluppo del diritto agrario in Polonia, mi sento di affermare con piena convinzione che mentre il professor Stelmachowski è stato il primo agrarista polacco che ha stabilito contatti scientifici con gli agraristi dell'Europa occidentale, il Professor Budzinowski, grazie al lavoro fatto, è al giorno d'oggi l'agrarista polacco più famoso e riconosciuto all'estero, inoltre gli agraristi polacchi sono diventati non solo conosciuti a livello internazionale, ma anche uno dei gruppi più attivi di scienziati specializzati in diritto agrario.

Il Professore ha saputo coniugare alla perfezione un così importante impegno di ricerca, di cui sopra, con l'attività didattica, che è il quarto filone del Suo lavoro accademico.

Presso l'Università "Adam Mickiewicz" ha tenuto vari corsi di insegnamento (di diverse materie): ha insegnato Diritto Agrario, Politica Agricola

e Diritto Agrario dell'Unione europea, nonché Amministrazione Agricola. Oltre ai seminari, vi erano laboratori, negli anni novanta persino di diritto civile, quando il diritto agrario veniva proposto come corso facoltativo. Il Professor Budzinowski ha tenuto anche seminari per i dottorandi, sempre presso la Facoltà di riferimento.

Tentò, con successo, di interessare gli studenti a una materia non facile, qual è il diritto agrario, e all'inizio della sua carriera universitaria, in qualità di tutor di ricerca della sezione di diritto agrario del Gruppo studentesco degli Amministrativisti ha gestito due gruppi di studio. Ha tenuto seminari di diritto agrario (per molti anni anche di quello civile) e promosso oltre 400 tesi di laurea.

Un successo di particolare rilievo del Professore è stato quello di essere, per molti anni, coautore di un manuale di diritto agrario, curato prima dal professor Andrzej Stelmachowski, e poi dal professor Paweł Czechowski.

In passato ha più volte tenuto corsi sul trasferimento degli immobili agricoli per tirocinanti notarili. Ha svolto anche docenza per un master universitario per notai. Ha intrapreso una stretta collaborazione tra agraristi e notai, organizzando nel 2000, presso il castello di Rydzyna, vicino Leszno, la prima conferenza scientifica congiunta accompagnata da un incontro di delegati di cattedre/sezioni di diritto agrario. La cooperazione di entrambi gli ambienti è tutt'oggi seguita.

Dei significativi e notevoli successi sono stati ottenuti anche negli incarichi di docenza a favore dei giovani docenti agraristi, è il quinto filone dell'attività scientifica intrapresa.

Cinque persone lavorano attualmente nella Cattedra di Diritto Agrario, diretta dal Professore dal 1999 (nel 2020 rinominata Cattedra di Diritto Agrario, Alimentare e Ambientale): un professore ordinario, due professori associati e due ricercatori. I docenti tengono corsi di didattica per tutti gli indirizzi di studio avviati presso la Facoltà (anche in inglese). Negli anni 1996-2012 ha tenuto conferenze, tra l'altro, di diritto agrario anche presso l'attuale Università dell'Ambiente di Poznań (ex Accademia Agraria). Era il capo della Sezione di diritto agrario e dal 2007 il capo della Sezione di diritto economico e diritto agrario. Ha così accresciuto in modo significativo la comunità di giusagraristi di Poznań.

Inoltre, è stato tutor di sei dottorati di ricerca, tre dei dottorandi hanno già conseguito il titolo accademico di "doktor habilitowany" (dottore di ricerca in possesso di abilitazione) e ottenuto la carica di professore associato, mentre altre due procedure per conseguire il dottorato sono in corso. In più, è stato correlatore in tre tesi di dottorato e in una procedura per il conferimento del titolo di professore in scienze giuridiche, nonché presidente e membro di

diverse commissioni di abilitazione. Nell'aprile 2020 ha partecipato come membro della Commissione internazionale di valutazione della procedura selettiva per la copertura di una posizione di Professore presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Italia).

L'attività organizzativa presso l'università di riferimento è estremamente ricca, e, a quanto pare, non è poi di ostacolo al lavoro di ricerca, entrambi si possono conciliare con successo. Ne è di esempio la biografia del Professore, dove l'impegno organizzativo è un'altra tendenza forte e di successo.

Già negli anni 1975–1982 è diventato delegato del Preside della Facoltà e presidente della Commissione Finanze a sostegno degli studenti, e negli anni 1982–1984 anche consigliere e rappresentante del Rettore per il sostegno finanziario e membro del Gruppo Universitario Erogazione Benefici e Contributi agli Studenti. Nel semestre invernale nell'anno accademico 1992–1993 è stato Preside dei Corsi Serali di Giurisprudenza, e negli anni 1993–1999 è stato Vicepreside della Facoltà di Giurisprudenza e Amministrazione. In quel periodo ha inoltre partecipato ai lavori della Commissione Rettorale per le questioni studentesche, dove bisognava far fronte a un difficile compito di organizzare corsi serali di massa, adattare i servizi amministrativi alle esigenze di un numero elevato di studenti, elaborare nuovi programmi e piani di studio, ecc.

Negli anni 1999–2002 è stato membro della Commissione Giuridica del Senato dell'UAM. Tuttavia, i maggiori successi sono stati senza dubbio ottenuti mentre ha ricoperto l'incarico di Preside della Facoltà di Giurisprudenza e Amministrazione dell'Università "Adam Mickiewicz". L'incarico è stato svolto per due mandati. Inoltre ha partecipato alla Commissione Rettorale per le Risorse Umane e le Finanze e della Commissione Statutaria. È grazie soprattutto al suo lavoro che nel 2017, la Facoltà, ha ottenuto la categoria ministeriale A plus (l'unica ad averla ottenuta in Polonia). Impresa nella memoria rimane un'eccellente organizzazione delle celebrazioni del centenario della Facoltà nel 2019. Per venire incontro a un bisogno di integrare i laureati con la Facoltà ha portato a fondare l'Associazione dei Laureati e Amici della Facoltà di Giurisprudenza e Amministrazione dell'UAM, ne è stato membro fondatore e primo presidente negli anni 2017–2021.

L'attività organizzativa non riguardava però solo la Facoltà e l'Alma Mater. Altrettanto importanti sono i successi che è riuscito a ottenere integrando e organizzando l'ambiente degli agraristi polacchi. È un membro fondatore dell'Associazione Polacca dei Giusagraristi (dal 2003 membro del Consiglio e da maggio 2014 presidente). Molto percepibile è l'attività svolta per rafforzare e integrare la comunità di giusagraristi polacchi e stranieri. A ciò è servito, tra l'altro, il fatto di organizzare il quinto ormai concorso in

onore del professor Andrzej Stelmachowski per i migliori lavori di ricerca in diritto agrario. È anche membro dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari. Grazie alla sua raccomandazione, nell'anno corrente un numeroso gruppo di agraristi polacchi è stato accolto a far parte di questa prestigiosa organizzazione. Durante il XXVIII Congresso del Comité Européen de Droit Rural, tenutosi a Potsdam nel settembre 2015, è stato eletto vicepresidente, riconfermato, poi, per i successivi mandati ai Congressi CEDR di Lille (settembre 2017) e di Poznań (settembre 2019).

Ha ricevuto oltre venti premi del Rettore per l'attività scientifica e organizzativa, tra cui premi di primo e secondo grado, oltre ai premi del Preside. È stato insignito della medaglia d'argento "Labor omnia vincit" dalla Società "Hipolit Cegielski", e nel 2019 ha ricevuto la Dignità di "Leader of Organic Work" e la statuetta di "Honorary Hipolit" per aver promosso l'idea del lavoro organico. Un'espressione di riconoscimento per il lavoro e l'atteggiamento è la nomina da parte della Camera dei Deputati polacca, il 21 novembre 2019, a membro del Tribunale di Stato su raccomandazione del partito polacco "Polskie Stronnictwo Ludowe".

In sintesi: vorrei dire con piena convinzione che un'attività scientifica, didattica e organizzativa così ricca e diversificata come quella svolta dal Professor Budzinowski fa di Lui, come si diceva una volta, un vero uomo dell'università – *homo verus academicus*.

Al contempo, i meriti e i successi ottenuti, lo mettono al primo posto tra gli agraristi polacchi, dei quali, con molto successo e grazie a una mole di lavoro svolto, ha fatto uno dei gruppi di ricercatori più attivi non solo in Europa, ma anche nella scienza giusagraristica mondiale. Credo che il Professor Budzinowski sia, accanto al professor Stelmachowski, colui che ha maggiormente contribuito allo sviluppo e al confermarsi del diritto agrario come branca del diritto estremamente significativa e importante in ambito scientifico, didattico e legislativo.

Detto ciò, vorrei estendere i miei più sentiti ringraziamenti, congratulazioni e migliori auguri a Te, Caro Romano, per il futuro. *Quod Deus bene vertat!*

ALEKSANDER LICHOROWICZ

I. ARTYKUŁY

FERDINANDO ALBISINNI*

ORCID: 0000-0001-6139-0987

Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura

1. Le prospettive del diritto agrario in Europa

Come più volte sottolineato da Roman Budzinowski¹, il diritto agrario nella prospettiva europea si è sviluppato secondo linee peculiari, in qualche modo ponendo in questione la stessa idea di *politica agricola “comune”*, in ragione della sua *mobilità*. Negli ultimi sessanta anni, la pluralità delle scelte, fra interventi sui prezzi, sulle strutture e sul mercato, disaccoppiamento, *greening*, regole di produzione e di commercializzazione, regole di qualità e di origine, e tutte le ulteriori ben note declinazioni di questa fondante politica europea, hanno reso difficile isolare esiti ed elementi identitari del diritto europeo dell'agricoltura in ragione della sua stessa *mobilità*. Ancor meno sembra possibile collocare unitariamente all'interno di una sola categoria le complesse relazioni, che in questo arco temporale si sono determinate fra norme di fonte comunitaria e poi unionale, e regole della quotidianità.

* Universitas Mercatorum, Roma, Italia.

¹ V., nella prospettiva della comparazione tra diritto polacco e diritto italiano, R. Budzinowski, già in *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym* (Il concetto di impresa agricola nel diritto polacco), Pozna 1992, e di recente in *Considerazioni sullo sviluppo del diritto agrario (Riflessioni intorno ai diritti della terra e del mercato agroalimentare)*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare – Liber Amicorum Alberto Germanò*, vol. II, Torino 2017, p. 1145 ss.

L'aspetto apparentemente paradossale è che gli articoli dedicati ai contenuti della PAC sono rimasti immutati, sul piano della lettera del testo, dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona, dal 1957 al 2009, e ad oggi.

Come è noto, finalità e strumenti della PAC, quali dichiarati nel 1957 dagli artt. 39–41 del TCEE, sono stati interamente e letteralmente confermati dagli artt. 39–41 del TFUE. Anche nel testo dell'art. 38, che identifica l'oggetto della disciplina, le uniche differenze fra TCEE e TFUE sono l'esplicita menzione della politica della pesca e la sostituzione della formula "mercato interno" a quella di "mercato comune" (peraltro entrambe conseguenti a risalenti modifiche introdotte già dall'Atto Unico e dal Trattato di Maastricht)², laddove il riferimento all'agricoltura ed al commercio dei prodotti agricoli e la stessa definizione di prodotti agricoli rimangono immutati quanto alla lettera delle formule adottate.

Sul piano degli enunciati – insomma – finalità e strumenti risultano formalmente immutati rispetto al risalente testo del Trattato di Roma. Resta la conferma, resa solenne ed esplicita sul piano del linguaggio³, di una scelta che ancora oggi – come già oltre sessanta anni fa – vede nella politica agricola comune una delle politiche fondanti della Comunità e poi dell'Unione Europea⁴.

La scelta di mantenere immutate le norme dei trattati che individuano le finalità della politica agricola comune appare tuttavia in qualche misura sorprendente, ove si considerino le radicali innovazioni, che nell'arco di alcuni decenni, ed in misura crescente a partire dagli anni '90 del secolo passato, hanno profondamente ridisegnato contenuti e confini di questa

² Il riferimento al mercato interno – come è noto – è stato introdotto dall'Atto Unico del 1986; e la politica della pesca era menzionata espressamente dall'art. 3 TCE già nel testo modificato dal Trattato di Maastricht del 1992; sicché le modifiche dell'art. 38 apportate con il Trattato di Lisbona appaiono espressione di un semplice re-drafting formale, essendo le innovazioni sostanziali risalenti ad oltre due decenni prima.

³ V. l'art. 38 del TFUE, lì ove questo, con solenne affermazione, nel primo comma del primo paragrafo dichiara: "L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca".

⁴ Per analisi – secondo differenziate prospettive – sulle questioni poste dal Trattato di Lisbona in riferimento alla PAC, v. L. Costato, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, Brussels 2008, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>; idem, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, "Rivista di diritto agrario" 2011, n. 1, p. 119; idem, *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, "Rivista di diritto agrario" 2013, n. 1, p. 213; C. Blumann, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, Brussels 2008, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>; D. Bianchi, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" 2009, n. 1, p. 592; F. Gencarelli, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2010, vol. 19, p. 734; F. Albinetti, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" 2010, n. 1, p. 206; idem, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: I codici europei dell'agricoltura*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2011, n. 2, p. 29.

politica⁵. È sufficiente ricordare le componenti ambientale e di sostenibilità, che da anni sono divenute elemento essenziale di tutti gli interventi di politica agricola⁶, il progressivo ampliamento degli interventi a comprendervi anche i prodotti forestali⁷ nonostante il legno sia tuttora escluso dall'elenco di cui all'Allegato I del TFUE, la valorizzazione della multifunzionalità e la crescente attenzione alle politiche di qualità⁸, e soprattutto l'abbandono delle politiche intese ad accrescere la produzione ed assicurare per tale via la sicurezza degli approvvigionamenti, adottando al contrario sistemi di pagamento basati sul *decoupling*, cioè sul disaccoppiamento rispetto alle produzioni ed alla coltivazione⁹, la dichiarata enfasi su un asserito mercato globale e competitivo nel quale l'agricoltore dovrebbe imparare ad operare con il coevo abbandono delle risalenti politiche di governo del mercato, l'introduzione di paradigmi di *condizionalità* e *greening* rigidamente disegnati non per obiettivi ma per singoli minuti comportamenti (con singolare contraddizione rispetto all'affermato disegno di recupero di spazi di autonomia per le scelte imprenditoriali in agricoltura), per constatare la singolarità del silenzio serbato su questi temi dagli articoli che nel TFUE, oltre cinquanta anni dopo il TCEE, sembrano ignorare totalmente il tempo trascorso.

Le concrete scelte espresse dalla PAC nell'ultimo ventennio non sembrano insomma aver trovato eco nelle formulazioni contenute nel TFUE, che continuano ad assegnare alla politica agricola comune finalità apparentemente immutate rispetto agli anni '50 e '60 del secolo passato, anni caratterizzati

⁵ R. Budzinowski, *Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2013, n. 1-2, p. 145

⁶ Già a partire dagli anni '80 del secolo passato, con l'esplicita attrazione di finalità di tutela ambientale prima nell'ambito di politiche territorialmente definite e poi all'interno delle più generali scelte di politica agricola; per riferimenti sull'evoluzione della disciplina in materia v. G. Galloni, C. Tarolo, C. Donnhauser, *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Milano 1995; F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004.

⁷ Prima con interventi specifici, giustificati nell'ambito di scelte intese alla riduzione di produzione agricole eccedentarie, ed in prosieguo, con il Regolamento CE del Consiglio n. 1698/2005 del 20 settembre 2005, "sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)", con misure direttamente rivolte ai detentori di aree forestali ed intese ad "accrescere la competitività del settore agricolo e forestale" congiuntamente intesi; per riferimenti ed analisi v. L. Paoloni (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma 2009.

⁸ Per ulteriori indicazioni in punto sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000.

⁹ Per ulteriori indicazioni sul punto v. i contributi raccolti nel volume L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona - I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara del 6-7 maggio 2011, Napoli 2011.

da un quadro sociale, economico, produttivo, ambientale e del commercio internazionale ben diverso da quello conosciuto dall'Europa negli ultimi due decenni, e caratterizzati soprattutto da concrete scelte di politica agricola molto diverse da quelle dell'oggi.

D'altro canto, non va trascurato che l'individuazione dell'oggetto e delle finalità della politica agricola nel Trattato istitutivo della Comunità (ed oggi nel TFUE) non costituisce mero enunciato privo di valenza applicativa¹⁰. La giurisprudenza ha più volte sottoposto a sindacato gli atti del legislatore

¹⁰ Sicché è stato motivatamente osservato che “dall'adozione del *decoupling*, non solo le eccedenze comunitarie siano di fatto scomparse, ma si siano manifestati, sul mercato, problemi di approvvigionamento in più di un'annata agraria, per questo o per quel prodotto e, comunque, forti oscillazioni nei prezzi. Tutto questo *costituisce una potente violazione dell'art. 39 del TFUE*, il quale stabilisce le finalità della politica agricola comune e, in particolare prevede la stabilità dei mercati, la sicurezza dell'approvvigionamento, prezzi ragionevoli ai consumatori e un tenore di vita equo agli agricoltori”. L. Costato, *L'agricoltura, cenerentola...* a p. 217 [cors. agg.].

In contrapposta prospettiva, nel prendere atto di questa irrisolta contraddizione, si è proposto da altra parte – con qualche gusto per il paradosso e la provocazione intellettuale – non di adeguare il diritto derivato dell'agricoltura alle finalità ed ai sovraordinati principi ribaditi nel TFUE, ma al contrario, di modificare gli articoli del TFUE per adeguare questi alle scelte di politica agricola espresse dai regolamenti (formalmente sotto ordinati) adottati a partire dalla Revisione di Metà Periodo del 2003, formalizzando anzitutto l'abbandono delle politiche intese “all'incremento della produttività dell'agricoltura” – così D. Bianchi, *La PAC “camaleontica”...*, p. 618, il quale ipotizza una modifica degli articoli del TFUE attraverso la procedura semplificata prevista dall'art. 48, par. 6, del TUE, c.d. “clausola passerella”. Questa tesi, peraltro, anche al di là di qualunque osservazione di merito, omette di considerare le nette ed esplicite posizioni assunte dalla Corte costituzionale tedesca in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona da parte del Parlamento tedesco, con la sentenza 30 giugno 2009, il cui comunicato stampa ufficiale in tradizione italiana di R. Caponi è pubbl. in “Il Foro Italiano” (2010, p. IV, c. 164), lì ove il Bundesverfassungsgericht ha sottolineato: “Il Grundgesetz non autorizza gli organi nazionali tedeschi a delegare i diritti di sovranità in modo tale che il loro esercizio possa giustificare la determinazione autonoma di ulteriori competenze e vieta il trasferimento del potere di determinazione delle competenze (*Kompetenz-Kompetenz*). Quindi, il rappresentante del governo tedesco nel consiglio europeo può approvare una modifica del trattato attuata con la “clausola passerella” generale soltanto se Bundestag e Bundesrat abbiano emanato, entro un termine che dovrà essere ancora stabilito in considerazione dello scopo perseguito dall'art. 48, 7° comma, par. 3, del trattato Ue-Lisbona, una legge ai sensi dell'art. 23, 1° comma, seconda frase GG”. Per un commento di questa decisione v. R. Caponi, *Dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona*, “Il Foro Italiano” 2010, p. IV, c. 277 ss. Per completezza giova anticipare sin d'ora che le riforme della PAC, tradottesi nei regolamenti pubblicati nel dicembre 2013 ed in quelli da ultimo adottati in questo anno 2021 (v. *infra* par. 9), hanno in qualche misura riscoperto l'attenzione verso l'agricoltura come attività produttiva di beni; in punto per ulteriori riferimenti sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Riscoprire l'agricoltura (e il diritto agrario) nella Politica Agricola Comune?*, in: G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano 2014, p. 299.

in materia e, pur riconoscendo un'ampia discrezionalità, non ha esitato ad annullare atti legislativi di portata generale, ove giudicati contrastanti con l'oggetto¹¹ o con le finalità della politica agricola, quali risultanti dal Trattato istitutivo o dagli atti di adesione¹².

Novità rilevanti sul piano istituzionale e delle competenze sono state invece introdotte dal Trattato di Lisbona, che ha ridisegnato assetti risalenti, non investiti dai precedenti trattati di modifica, e così ha previsto:

– l'adozione della procedura legislativa ordinaria, in luogo di quella speciale che in precedenza assegnava al solo Consiglio dei Ministri la competenza legislativa in materia;

– la riconduzione dell'agricoltura e della pesca fra i settori per i quali l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri¹³; sicché

¹¹ Si veda, in tal senso, la nota decisione resa dalla Corte di giustizia il 25 febbraio 1997, in cause riunite C-164/97 e C-165/97. I ricorsi erano stati proposti dal Parlamento europeo, il quale aveva censurato alcuni regolamenti in materia di protezione delle foreste adottati dal Consiglio sulla base dell'art. 43 del Trattato, assumendo che la base giuridica di tali regolamenti, riguardando prodotti (quelli forestali) non compresi nell'Allegato II del Trattato, andava piuttosto individuata nelle norme relative alla protezione dell'ambiente, con conseguente applicabilità della diversa procedura di adozione prevista da tali norme. La Corte ha accolto il ricorso ed annullato i regolamenti, sulla base del seguente principio di diritto: "Non si può considerare che l'allegato II del Trattato, il quale elenca i prodotti assoggettati agli artt. 39–46, relativi all'agricoltura, si applichi in generale agli alberi e ai prodotti dell'attività forestale, anche se taluni di questi prodotti, considerati isolatamente, possono rientrare nella sfera di applicazione di detti articoli. Ne consegue che i regolamenti nn. 307/97 e 308/97 non costituiscono una normativa riguardante la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per la quale l'art. 43 del Trattato avrebbe costituito la base giuridica adeguata a condizione che una siffatta normativa contribuisse alla realizzazione di uno o più obiettivi della politica agricola comune. Quindi, adottando i regolamenti impugnati in base all'art. 43, mentre l'art. 130 S costituiva in proposito la base giuridica appropriata, il Consiglio ha commesso una violazione delle forme sostanziali ed ha leso le prerogative del Parlamento, di talché i regolamenti impugnati devono essere annullati".

¹² Si veda la sentenza del 7 settembre 2006, resa nella causa C-310/04, *Regno di Spagna c/ Consiglio dell'Unione Europea*, con cui la Corte di giustizia, decidendo su un ricorso proposto dalla Spagna avverso il Regolamento CE del Consiglio n. 864/2004, che aveva esteso il regime unico di pagamento al cotone, ha ribadito la propria "giurisprudenza costante" sull'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica agricola comune (giurisprudenza alla cui stregua "si tratta non di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo" – così il punto 99 della decisione), e tuttavia ha accolto il ricorso per violazione del principio di *proporzionalità*, non avendo il Consiglio dimostrato di avere preso in considerazione tutti gli elementi rilevanti, al fine di dimostrare la coerenza delle misure adottate con gli obiettivi fissati dal Trattato di adesione della Grecia e della Spagna in tema di sostegno alla coltura del cotone.

¹³ Art. 4, par. 2, lett. d) del TFUE; tale disposizione esclude dall'ambito della concorrenza concorrente ed attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione la conservazione delle risorse biologiche del mare, in ragione del ritenuto carattere indivisibile delle risorse marine, che

gli Stati membri “possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore” qualora l’Unione non abbia esercitato la propria competenza, laddove in precedenza da più parti si riteneva che l’Unione avesse competenze esclusive in materia¹⁴;

– l’attribuzione di poteri delegati e di esecuzione in capo alla Commissione, così assegnando alla comitologia un ruolo decisivo, e per più aspetti accresciuto, nel concreto governo della politica agricola¹⁵.

Queste novità istituzionali investono il tema della distribuzione delle competenze regolatrici, fra Unione e Stati Membri ed all’interno dell’Unione, in una prospettiva che colloca la disciplina dell’agricoltura, ed all’interno di questa la definizione e la disciplina dell’impresa agricola, in una più ampia dinamica relazionale.

2. La mobilità del diritto derivato nei primi decenni di esperienza comunitaria

Come si è anticipato – a fronte della perdurante riaffermata stabilità di finalità, strumenti ed oggetto, quali definiti nei trattati – è mutato radicalmente nel corso dei decenni, con accelerazione crescente a far tempo dalla fine del secolo scorso e nei primi anni di questo secolo, il diritto derivato che si fonda sulle disposizioni dei Trattati, e con esso la lettura e l’applicazione che viene data, in sede legislativa ma anche giurisprudenziale, di finalità e principi apparentemente non modificati.

E’ noto che nei primi decenni dell’esperienza comunitaria, le norme di diritto derivato aventi un oggetto riferibile in senso lato al *diritto agrario* costituivano oltre la metà della produzione normativa di fonte comunitaria (comprensiva di direttive e di regolamenti), in non casuale corrispondenza con la circostanza che nel bilancio comunitario la spesa per l’agricoltura, nei primi decenni, assorbiva ben oltre la metà delle risorse¹⁶; e ciò anche

per loro stessa natura non tollererebbero cesure disciplinari lungo confini politici (v. anche l’art. 3, par. 1, lett. d) del TFUE). Al contrario viene assegnato alla competenza concorrente il generale settore dell’ambiente (v. art. 4, par. 2, lett. e) del TFUE), così rimarcando la dimensione anche locale delle discipline di protezione ambientale.

¹⁴ Cfr. sul punto, A. Germanò, E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2010, p. 97 ss.

¹⁵ Cfr. L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, “Rivista di diritto alimentare” 2010, n. 1, p. 3, www.rivistadirittoalimentare.it; idem, *Il nuovo titolo dedicato...*

¹⁶ Per i dati quantitativi di bilancio nei primi decenni della PAC, si veda European Commission, *EU budget Financial Report*, Luxembourg 2009, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf.

se l'agricoltura contava (e conta) per una frazione assai ridotta del complessivo PIL europeo.

Si trattava però in larga parte di normativa legata al governo dell'economia, di *diritto incentivante* piuttosto che di *diritto regolatorio*¹⁷, vale a dire di disciplina che minutamente regolava presupposti e procedimenti per l'erogazione di provvidenze, incentivi ed aiuti variamente configurati (restituzioni all'esportazione, prelievi alle importazioni, controlli doganali, prezzi minimi garantiti, politiche di incentivo e sostegno a specifiche filiere produttive, ed analoghe misure di controllo del mercato), senza però incidere direttamente sulla conformazione dell'attività, ed in particolare senza incidere sui rapporti privatistici fra *proprietà* ed *impresa*, che all'epoca costituivano il nucleo centrale e caratterizzante del diritto nazionale dell'agricoltura¹⁸.

Sicché restavano in ombra negli atti comunitari le scelte di regolazione e conformazione, lasciate in larga misura ai singoli Stati membri, anche in ragione di risalenti diversità di impianto giuridico.

In altre parole: nei primi decenni di vita della Comunità, la Politica Agricola Comune costituiva un comparto in sé compiuto, di diretta ed immediata applicazione, rispetto al quale non si dava tanto un problema di *interpretazione conforme* delle norme nazionali, quanto piuttosto di puntuale rispetto ed applicazione diretta delle norme comunitarie all'interno dell'area disciplinare specifica in cui queste erano chiamate ad operare¹⁹.

Possiamo dire che in quella fase si assisteva al pieno dispiegarsi del principio, in prosieguo compiutamente enunciato dalla Corte costituzionale nella notissima sentenza che ha deciso il caso *Granital*²⁰, non occasionalmente pronunciata in tema di diritti di prelievo sulle importazioni di orzo canadese e con riferimento ad un'operazione del 1972²¹, secondo cui: "La disciplina emanata mediante il regolamento della CEE è destinata ad operare,

¹⁷ Sul rapporto fra *economia* e *diritto*, fra *diritto incentivante* e *diritto regolatorio* nell'esperienza della PAC v. A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, "Rivista di diritto agrario" 2006, n. 1, p. 183; idem, *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, "Rivista di diritto agrario" 2007, n. 1, p. 3; idem, *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2009, vol. 18, p. 375; nonché F. Albinetti, *Istituzioni e regole dell'agricoltura...*; idem, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona...*

¹⁸ In punto v. L. Costato, *Agricoltura*, in: M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 1997, parte spec. I, 1.

¹⁹ Per un'analisi sistematica di tale disciplina v. L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003.

²⁰ Corte cost. 5 giugno 1984, n. 170, pres. Elia, rel. La Pergola.

²¹ Epoca in cui la politica agricola si risolveva anzitutto in una *politica dei prezzi*, che attraverso prelievi alle importazioni e restituzioni alle esportazioni garantiva ai produttori

con caratteristica immediatezza, così nella nostra sfera territoriale, come in quella di ogni altro Stato membro; il sistema statale, dal canto suo, si apre a questa formazione, lasciando che le regole in cui essa si concreta vengano nel territorio italiano, quali sono scaturite dagli organi competenti a produrle. [...] Questa qualificazione del regolamento comunitario merita un cenno di svolgimento. Le norme poste da tale atto sono, invero, immediatamente applicate nel territorio nazionale per forza propria. Esse non devono, né possono, essere riprodotte o trasformate in corrispondenti disposizioni dell'ordinamento nazionale"²².

In questa fase iniziale della Politica agricola comune, apparentemente neppure si avvertiva un problema di *interpretazione conforme* al diritto EU del diritto agrario nazionale, in particolare quanto alla definizione e perimetrazione dell'*impresa agricola* e dell'*attività agricola*: i due comparti restavano tendenzialmente (e dichiaratamente) distinti. Gli atti comunitari si ponevano come atti di diretta ed esclusiva applicazione, siccome ciascuno relativo all'erogazione di specifici benefici, con una natura che tendeva ad assimilarli ad *atti di amministrazione* più che ad *atti di legislazione*.

Per converso gli atti legislativi nazionali continuavano a disciplinare le figure soggettive (dall'imprenditore agricolo, al coltivatore diretto, all'affittuario), le relazioni contrattuali (dalla mezzadria finché consentita, all'affitto, alla soccida, ed a tutte le altre figure contrattuali, generali e speciali), l'uso dei suoli, le forme di trasferimento della proprietà e dei diritti, secondo discipline distinte e separate, con una separazione assunta come del tutto naturale²³.

3. Le riforme seguite agli accordi in sede WTO

Il quadro così definito ha subito profonde modifiche con le riforme di inizio secolo, che hanno investito categorie e definizioni centrali di quest'area dell'esperienza giuridica.

Il passaggio decisivo verso una dimensione complessiva della politica agricola comune che privilegia *un diritto regolatorio*, con quanto ne è seguito in termini di adozione di un quadro disciplinare sistematicamente ed unitariamente orientato, per sua natura destinato ad integrare e conformare

europei prezzi più elevati rispetto a quelli del mercato mondiale, e dunque utilizzava essenzialmente strumenti propri del *diritto incentivante*.

²² Così la Corte cost. al punto 4 della motivazione.

²³ Per una lettura del rapporto fra fonti nazionali e comunitarie nel diritto dell'agricoltura nei primi decenni di attuazione della PAC, v. G. Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario*, vol. I: *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova 1988.

lo stesso impianto del diritto nazionale, è stato segnato dalle riforme europee seguite agli accordi internazionali istitutivi della WTO ed al conseguente abbandono di politiche di aiuto legate alla produzione ed ai singoli prodotti.

Come è noto, a partire dagli anni '80 e '90 del secolo scorso, l'attenzione alla funzione produttiva di beni materiali tradizionalmente assegnata all'agricoltura era progressivamente scemata, sino a configurarsi come una sorta di ossequio formale a vecchi modelli ormai di fatto abbandonati.

Persuasi dalla prevalente insistenza sulla tutela dell'ambiente, sulla *food safety*, sulla tutela del consumatore, e confortati dalla diffusa (ed in realtà errata) percezione sulla definitività della raggiunta autosufficienza (e, in taluni casi, addirittura eccedenza) europea nella produzione di prodotti agricoli – oltre che fortemente sollecitati da alcune analisi economiche, che volevano ridurre la spesa comunitaria per l'agricoltura, e che in nome della ricerca del più basso prezzo al consumo²⁴ spingevano ad approvvigionarsi di derrate alimentari sul mercato mondiale, incuranti dei possibili esiti sulla permanenza o meno di un'effettiva attività produttiva nelle campagne europee²⁵ – i regolatori di Bruxelles si erano indotti ad operare per far decrescere le produzioni, ingabbiandole in quote di produzione, diritti di impianto, vincoli di trasformazione, ed abolendo progressivamente gli aiuti alla produzione.

Proseguendo lungo questa linea, già ben visibile nel corso degli anni '90 pur se ancora non compiutamente implementata, all'inizio del nuovo secolo la MTR – *Middle Term Review* introdotta dalla riforma del 2003²⁶ (in realtà, non semplice revisione, ma eversione delle categorie consolidate della PAC), giungeva – come è noto – a qualificare come *attività agricola*

²⁴ Ricerca del più basso prezzo al consumo in realtà irrispettosa del canone fissato dai Trattati, che al fine di sostenere l'attività produttiva agricola nell'intero territorio europeo e nella consapevolezza che una totale e non temperata concorrenza sui prezzi avrebbe avuto esiti distruttivi sull'agricoltura europea, miravano (e mirano tuttora) ad “*assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori*” (così l'art. 39.1(e) del testo originario del Trattato CEE, con formula ripetuta identica oggi nell'art. 39.1(e) del TFUE), e non i prezzi più bassi astrattamente possibili. Ma all'epoca della MTR il trionfante mercatismo indusse a passare totalmente sotto silenzio tale essenziale canone fissato dai Trattati, e davvero poche voci richiamarono (peraltro senza esito) i governanti europei al rispetto dei Trattati; v., per tutti, L. Costato, *De la réforme de la PAC...*; idem, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” 2011, n. 2, p. 13; idem, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura...*, p. 119.

²⁵ Secondo quella che – ad esempio – era sempre stata la tradizione della Gran Bretagna, abituata ad importare dalle colonie, o ex-colonie, la grande maggioranza delle proprie derrate alimentari, scambiandole prima con prodotti industriali ed in prosieguo con prodotti finanziari.

²⁶ Si v. in particolare il ben noto Regolamento del Consiglio (CE) del 29 settembre 2003, n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

anche il semplice mantenimento dei terreni *in buone condizioni agronomiche ed ambientali*²⁷, così connotando come elemento meramente *eventuale*, e non necessario, dell'agricoltura, quello della produzione di beni materiali attraverso la cura del loro ciclo biologico²⁸.

Il Regolamento n. 1782 del 2003²⁹, presentato – come si è detto – quale semplice *Revisione di Metà Periodo*, ha operato una rivoluzione epocale all'interno della politica agricola comune quale sino ad allora conosciuta, con l'introduzione del Regime di Aiuto Unico e del sistema dei massimali nazionali per la distribuzione delle risorse.

Si è molto parlato in questi ultimi anni di *rinazionalizzazione della PAC*³⁰, in riferimento a quanto previsto nell'art. 41 del regolamento sull'aiuto unico, in base al quale ogni Stato membro ha ricevuto l'assegnazione di un monte annuale di risorse prefissato per più anni, ed all'interno di questo massimale ha potuto disporre di un'ampia latitudine di scelte, ferma restando la scelta di base in favore del disaccoppiamento e dunque in favore di politiche iscritte in una logica diversa da quella quantitativa e produttivistica che aveva caratterizzato il passato della PAC.

In qualche misura si è effettivamente riportato negli Stati membri il momento decisionale di incisive scelte di politica agricola³¹.

Ma davanti a una Comunità che rischiava di disperdersi in mille scelte locali, con possibile contraddittorietà ed incoerenza, come si è immaginato di mantenere unito il tessuto connettivo?

Utilizzando e valorizzando gli strumenti della centralizzazione regolatoria.

Sempre più spesso, se andiamo a rileggere regolamenti e direttive comunitari degli ultimi anni in materia agricola, li troviamo ricchi di definizioni.

Prescindiamo in questa sede dal considerare il contenuto specifico delle tante definizioni così introdotte, e dal valutare il senso e la condivisibilità

²⁷ V. l'art. 2 del Regolamento n. 1782/2003.

²⁸ Sulla MTR, per ulteriori indicazioni e analisi sia consentito rinviare al F. Albinini, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005.

²⁹ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

³⁰ Cfr. L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2003, vol. 12, p. 663.

³¹ Basti pensare alla scelta fra base storica e base regionale per l'attribuzione dei titoli all'aiuto, al possibile disaccoppiamento parziale per taluni settori produttivi, alla modulazione, alle politiche di qualità e per specifici tipi di agricoltura. Sulla riforma del 2003, per ulteriori indicazioni e riferimenti, v. F. Albinini, *Profili di diritto europeo...*

o meno di siffatte definizioni. E così, per citare un esempio per tutti, se qualificare come attività agricola anche il semplice “mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali”³² sia o meno coerente con gli obiettivi, che nel TCEE erano presenti e che – come già ricordato – sono stati mantenuti anche nel TFUE.

Quello che rileva è che la normativa di fonte comunitaria in materia agricola, che tradizionalmente aveva avuto contenuti di intervento e di governo economico puntuali, precisi, e così comprendeva politica dei prezzi, restituzioni alle esportazioni, prelievi sulle importazioni, ammassi, controlli doganali, e quant'altro, ed aveva lasciato invece agli Stati membri in larga misura il ricorso all'una o all'altra definizione, negli ultimi anni ha scoperto il rilievo e l'importanza delle definizioni e dello strumentario giuridico.

In particolare, il regolamento n. 1782/2003, poi il regolamento n. 73/2009³³, ed in prosieguo il regolamento n. 1307/2013³⁴, si sono proposti come componente della costituzione materiale della Comunità, lì ove hanno definito una pianificazione di bilancio pluriennale, vincolante per gli Stati membri e tale da consolidare equilibri progressivi³⁵, in riferimento non ad una singola OCM, ma ad una pluralità di interventi prima separatamente disciplinati, con la dichiarata ambizione di ricondurre all'interno del regime di pagamento unico tutti i precedenti sistemi di aiuto diretto nei vari settori produttivi³⁶.

Questa prospettiva ha trovato espressa conferma, nell'aprile 2004, con l'adozione del regolamento n. 864/2004³⁷ che, oltre ad adeguare la disciplina in ragione dell'adesione dei nuovi Paesi membri, ha esteso il sistema dell'aiuto unico ai settori dell'olio di oliva, del tabacco, del cotone e del

³² Art. 2, par. 1, lett. c) del Regolamento n. 1782/2003.

³³ Regolamento (CE) del Consiglio n. 73/2009 del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003.

³⁴ Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

³⁵ Il tema della definizione di un quadro finanziario stabile e definito ex ante è stato uno dei terreni di confronto decisivo fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, come è apparso evidente dalle vivaci discussioni seguite alla pubblicazione della proposta della Commissione, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007–2013*, Bruxelles, COM(2004) 101 final, 10.02.2004.

³⁶ V. il 26° considerando del Regolamento n. 1782/2003.

³⁷ Regolamento (CE) del Consiglio n. 864/2004 del 29 aprile 2004.

luppolo, e poi con i successivi regolamenti che hanno esteso l'applicazione del RUP al pomodoro, all'ortofrutta ed alle colture permanenti, inserendo le relative disposizioni nel corpo normativo del regolamento n.1782/2003³⁸.

Ed anche le più recenti riforme introdotte con i nuovi regolamenti della PAC per il prossimo quinquennio, si muovono lungo la medesima prospettiva, valorizzando l'adozione di definizioni uniformi, sia quanto alle qualifiche soggettive che quanto all'attività³⁹.

4. Le riforme del 2013 e la riscoperta dell'agricoltura come attività produttiva

Dopo una lunga e complessa fase di negoziati, il 17 dicembre 2013 sono stati congiuntamente pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea i Regolamenti n. 1305/2013 (sullo sviluppo rurale)⁴⁰, n. 1306/2013 (sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune)⁴¹, n. 1307/2013 (sui pagamenti diretti)⁴², n. 1308/2013 (sulla OCM unica)⁴³, e n. 1310/2013 (recante talune norme transitorie e di adeguamento)⁴⁴, aventi

³⁸ Il regolamento n. 1782/2003, nell'ultimo testo consolidato, vigente sino all'emanazione del regolamento n. 73/2009, contava ben 24 successivi regolamenti di modifica e integrazione, a conferma del carattere tendenzialmente e progressivamente onnicomprensivo del regolamento sul regime unico di pagamento. È sufficiente qui ricordare, fra i numerosi regolamenti che, nel breve volgere di pochi anni, hanno progressivamente esteso il regime unico di pagamento alla grande maggioranza delle produzioni agricole: il Regolamento (CE) del Consiglio n. 319/2006 del 20 febbraio 2006 sullo zucchero, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 953/2006 del 19 giugno 2006 sul lino e la canapa, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1182/2007 del 26 settembre 2007 sull'ortofrutta, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 479/2008 del 29 aprile 2008 sul settore vitivinicolo.

³⁹ V. *infra* par. 9.

⁴⁰ Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

⁴¹ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.

⁴² Art. 2, par. 1, lett. c) del Regolamento n. 1782/2003.

⁴³ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

⁴⁴ Regolamento (UE) n. 1310/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento

tutti applicazione a far tempo dal 1 gennaio 2014, salve alcune singole misure, e salva la possibilità per gli Stati membri di graduare nel tempo l'applicazione di alcune previsioni, con particolare riferimento ai pagamenti diretti⁴⁵.

Le novità introdotte da questi regolamenti, nell'impianto e nei contenuti, sono ben più rilevanti di quanto poteva apparire da una prima lettura al tempo della loro approvazione, e si tratta di novità che incidono in modo significativo, sia nelle scelte delle imprese agricole, sia nell'esercizio dei poteri nazionali di governo del settore agricolo – come è apparso manifesto in misura crescente negli anni successivi all'entrata in vigore dei nuovi regolamenti.

Ad oltre un decennio dalla MTR, abbiamo assistito alla riscoperta, da parte di quegli stessi regolatori di Bruxelles che l'avevano a lungo trascurata, della *funzione produttiva dell'agricoltura*. All'interno di questa prospettiva è emersa una recuperata attenzione verso il *diritto agrario* e così verso l'aspetto disciplinare, giuridico, e non solo di governo economico, della PAC, in un'Europa che ha riscoperto essenziali bisogni e ragioni di essere, apparsi per un non breve periodo fortemente appannati da una globalizzazione mercantile, che sembrava tutto omologare all'insegna di una presunta capacità di auto-regolazione del mercato e che tendeva a svalutare la regolazione giuridica.

In particolare, l'*agricoltura come attività essenzialmente rivolta alla produzione di beni attraverso la cura del ciclo biologico*, ed il *diritto agrario come sistema di norme sistematicamente e teleologicamente organizzato* non riducibile ad una moltitudine di minute regole tecniche, hanno fatto entrambi la loro ricomparsa (non casualmente contestuale) nell'ambito dei regolamenti di riforma della PAC del 2013, articolati in una serie di testi che coprono l'intero ambito disciplinare, dal primo pilastro allo sviluppo rurale, alla OCM unica, alle misure relative al finanziamento, alla gestione, al monitoraggio ed ai controlli sulla condizionalità e sul rispetto degli altri obblighi dei beneficiari, a misure di gestione degli aiuti e delle restituzioni.

È il primo complessivo pacchetto di riforme della PAC dopo il Trattato di Lisbona⁴⁶, ed è la prima volta che l'intero assieme di regolamenti (dall'aiuto al reddito, allo sviluppo rurale, alle misure di mercato) è stato presentato e discusso in un unico contesto.

(UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014.

⁴⁵ L'applicazione concreta di diverse misure è stata rinviata al 1° gennaio 2015, in ragione delle difficoltà collegate all'avvio dei pagamenti nel nuovo regime.

⁴⁶ In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al F. Albinini, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona...*

Ne è emersa, anche sotto il profilo delle motivazioni addotte a sostegno delle scelte operate, l'esplicita consapevolezza circa il carattere necessariamente sistemico e di filiera di ogni intervento di politica agricola.

Con il Trattato di Lisbona molto è cambiato, in generale quanto al disegno delle istituzioni europee, e specificamente quanto alle istituzioni del settore agricolo, pur in un quadro che – come già ricordato⁴⁷ – ha mantenuto immutate le finalità tradizionalmente assegnate alla PAC a far tempo dall'originario Trattato di Roma.

Per altro verso, la crisi finanziaria, esplosa nell'immediata prossimità dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha sottoposto a severissimi test il nuovo disegno istituzionale, e ne ha rivelato inadeguatezze ed insufficienze sotto più profili; tanto che da taluni si è auspicata la riapertura di un processo costituente europeo, capace di investire anche taluni degli snodi essenziali di rappresentatività e di legittimazione politica, che il Trattato di Lisbona ha evitato di affrontare.

All'interno di questo complesso quadro istituzionale, politico e finanziario, le scelte contenute nel pacchetto di riforme della politica agricola del 2013 hanno espresso la ricerca di nuovi assetti, intesi ad offrire un ridisegno adeguato alle domande di *sicurezza* dell'oggi, che ripensi lo stesso rapporto fra gli Stati membri e fra le istituzioni centrali e locali di regolazione e di governo⁴⁸.

5. I Codici Europei dell'agricoltura

È andato così emergendo il ruolo crescente del *diritto* nella costruzione di una dimensione unitaria europea.

Come già ricordato, abbiamo a lungo guardato le norme di fonte comunitaria in materia agricola come *diritto incentivante*. Ciascuna singola norma veniva costruita in funzione dell'obiettivo specifico, puntiforme, di momento dettagliato che si voleva raggiungere, e si esauriva all'interno di quello. Sicché, il rapporto fra *economia e diritto*, nella legislazione comunitaria sull'agricoltura, è rimasto a lungo squilibrato a favore della prima, riservando alle istituzioni ed agli atti comunitari il concreto governo dell'economia agricola, attraverso le leve di intervento sui prezzi e sui mercati, e mantenendo in larga misura alla dimensione nazionale le scelte definitive.

⁴⁷ V. *supra* par. 1.

⁴⁸ In argomento, per ulteriori indicazioni, v. F. Albisinni, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" 2010, n. 1, p. 607.

Tanto che, sino ad un recente passato, questi atti della Comunità, pur avendo natura formale di atti legislativi, sono stati studiati più dagli economisti, che ne hanno valutato l'impatto, gli esiti, le determinazioni sul mercato e sui soggetti, la conseguente allocazione di risorse, che dai giuristi, scarsamente interessati nei confronti di una pluralità di provvedimenti, che raramente presentavano i requisiti minimi di sistematicità, necessari perché si potesse esercitare una riflessione giuridica ricostruttiva.

Questo rapporto si è profondamente modificato a far tempo dalle riforme di inizio secolo, e il *diritto* in senso proprio, il *diritto regolatorio*, in contrapposizione con il *diritto incentivante*⁴⁹, ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea, con la progressiva costruzione di un quadro disciplinare generale, che dichiaratamente ambisce ad una dimensione di *sistema*.

Il punto è verificare in che misura il *diritto regolatorio europeo*, che va così emergendo, svolga il ruolo che gli dovrebbe essere proprio: cioè quello di fornire certezze; ovvero in che misura queste ambizioni risultino insoddisfatte dalla realizzazione concreta.

Per altro verso occorre verificare quale sia la *gerarchia di interessi*, che prevale nella regolazione d'insieme così introdotta.

Come si è osservato in altra occasione⁵⁰, vengono qui in rilievo una serie di passaggi normativi degli ultimi anni, che possiamo individuare con esemplare chiarezza nelle scelte in tema di legislazione agricola ed agroalimentare: passaggi che rinviano ad una nuova dislocazione nella relazione fra gli strumenti dell'*economia* e del *diritto* nella Politica agricola comune.

Va detto che le scelte e le decisioni sulle politiche di bilancio hanno tradizionalmente preceduto e determinato le scelte disciplinari espresse nei regolamenti.

In altre parole, la PAC, quale l'abbiamo storicamente conosciuta, si è costruita anzitutto attorno a scelte di bilancio, determinando sulla base di queste i conseguenti modelli regolatori e parametri definitivi.

Nelle precedenti tornate di negoziato agricolo, l'adozione di un quadro finanziario pluriennale, stabile e definito *ex ante*, è stato occasione di confronto vivace fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, lasciando in qualche misura in ombra il processo di *giuridicizzazione* della PAC.

⁴⁹ Cfr. L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, "Rivista di diritto alimentare" 2010, n. 1, p. 3, www.rivistadirittoalimentare.it; idem, *Il nuovo titolo dedicato...*

⁵⁰ Per un'analisi della rinnovata relazione fra *economia* e *diritto* nella Politica Agricola Comune, sia consentito rinviare a F. Albinetti, *Istituzioni e regole dell'agricoltura...*

Il punto di novità è che nella fase successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le politiche di bilancio e distributive sono state a loro volta in qualche misura conformate in base a scelte regolatorie e disciplinari, ricercate, discusse e negoziate *ex ante*.

Sicché, le innovazioni nell'esistente *strumentario giuridico* hanno assunto esplicito e decisivo rilievo per una preventiva valutazione di impatto anche economico delle misure proposte.

Si è partiti dalla proposta di abbandonare il criterio storico di distribuzione dei contributi comunitari in ragione delle somme percepite in passato, essendo ormai consapevolezza acquisita quella delle distorsioni conseguenti ad una distribuzione che proiettava verso il futuro un passato lontano e assai diverso dal presente.

Questo diverso approccio ha trovato ascolto all'interno del negoziato, ed è emerso così il rilievo decisivo – anche in termini di distribuzione delle risorse finanziarie – della perimetrazione dell'*attività agricola* e della possibile *pluralità di contenuti* assegnati a tale attività.

In altre parole hanno assunto rilievo centrale le *definizioni* adottate e le *finalità* perseguite, in ragione delle quali le definizioni sono state elaborate e conformate.

Si tratta di un processo, che in qualche misura si pone all'interno della linea di progressiva riattribuzione agli Stati membri di ampi spazi di scelta nella concreta distribuzione degli interventi.

L'assegnazione ai singoli Stati membri di massimali nazionali, e di facoltà di scelta che valorizzano le diversità, si sta infatti accompagnando – per una sorta di intrinseca conseguente necessità – all'adozione di definizioni e perimetrazioni, che penetrano in modo significativo, e ben più incisivo che in passato, in aree sinora presidiate dalla disciplina di diritto interno.

Ne deriva la rilevante conseguenza sistematica, che le definizioni, ad esempio in tema di agricoltore, attività agricola, e prodotti agricoli⁵¹, le disposizioni generali, le figure di nuova introduzione, quale l'*“Agricoltore in attività”*⁵², formalmente dettate in riferimento ad un singolo regolamento, tendono in realtà a costituirsi come *corpus* unitario ed omogeneo, di applicazione generalizzata.

L'art. 4 del Regolamento n. 1307/2013 (come già l'art. 2 del Regolamento n. 1782/2003, e come gli altri regolamenti citati), nell'introdurre definizioni importanti ed in taluni casi fortemente innovative, sembra apparentemente delimitarne l'ambito applicativo, utilizzando la formula *“Ai fini del presente*

⁵¹ V. l'art. 4 del Reg. n. 1307/2013.

⁵² V. l'art. 9 del Reg. n. 1307/2009.

regolamento”, abituale nella normativa comunitaria, anche in ragione dei meccanismi di attribuzione alla Comunità (ed oggi all’Unione) di competenze legislative specificamente determinate; formula utilizzata anche nell’art. 2 del Regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare.

In realtà, l’ambito applicativo di questi regolamenti attribuisce a tale formula un significato che è solo di apparente delimitazione di campo, stante l’assai estesa area di applicazione delle definizioni in discorso.

Così operando, i nuovi regolamenti si propongono come una sorta di *Codici*, che introducono e regolano *istituti giuridici comuni*, e penetrano in modo significativo, ben più incisivo che in passato, in aree anche privatistiche, sin qui saldamente presidiate dalla disciplina di diritto interno.

Muovendo in tale direzione, i regolamenti del 2013 hanno ulteriormente confermato il modello dei *Codici europei dell’agricoltura*, individuabile già a far tempo dalle riforme della PAC di inizio secolo, in riferimento al *Codice degli aiuti diretti*, al *Codice dello sviluppo rurale*, ed al *Codice della OCM unica*⁵³.

Ai primi tre codici è stato invero affiancato un quarto *Codice europeo*, quello relativo a *Finanziamento, Gestione e Monitoraggio*⁵⁴, che ha sistematizzato in un unico testo, accanto alle norme sul finanziamento (in passato contenute nel Regolamento n. 1290/2005), le norme sui controlli, sulla condizionalità e sul monitoraggio, che in precedenza erano separatamente regolate e contenute in ciascun regolamento di aiuto o di intervento.

Si è così accentuato il processo di *centralizzazione regolatoria*, che da oltre un decennio caratterizza le scelte europee in materia, in contrappunto non occasionale con un processo di progressiva localizzazione delle scelte di intervento economico.

L’attribuzione agli Stati di una latitudine di possibili scelte di sostegno finanziario, trasversali tra i diversi settori produttivi, ha richiesto e richiede l’adozione di *regole europee, giuridiche* prima che *economiche, comuni* e pertanto capaci di garantire sul piano del diritto l’unità istituzionale, ed insieme *aperte e modulabili* per conformarsi in modo coerente alle tante agricolture, che caratterizzano un’Europa che comprende una fascia amplissima di climi e latitudini, dalle ampie pianure ghiacciate del Nord ai territori siccitosi del Sud.

⁵³ Per ulteriori indicazioni in argomento v. F. Albisinni, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona...* e su alcuni recenti tentativi di codificazione in agricoltura (rimasti privi di esito) nell’ambito dell’esperienza giuridica italiana; idem, *Codice agricolo e codificazioni di settore*, “Rivista di diritto agrario” 2005, n. 1, p. 419.

⁵⁴ V. *infra* par. 9.

La scelta operata sul piano sistematico risulta ancor più significativa, ove si consideri la contestuale adozione di un modello di governo dell'agricoltura, che ha attribuito maggiori spazi alle dinamiche di mercato anche attraverso l'abbandono progressivo dei sistemi di contingentamento della produzione, dalle quote-latte ai diritti di impianto dei vigneti⁵⁵.

6. I nuovi modelli istituzionali, le competenze, le definizioni

L'unificazione formale e sistematica dei testi si è accompagnata ad una sostanziale riscrittura del complessivo modello di regolazione e di governo del settore agro-alimentare, con esiti rilevanti anche per il disegno delle istituzioni comunitarie e l'individuazione dei rispettivi ruoli e competenze, in ragione dell'assegnazione alla Commissione Europea di deleghe assai ampie e nel contempo in ragione del riconoscimento agli Stati membri di ampi spazi di flessibilità.

La stessa relazione fra Unione e Stati Membri ha assunto, in questa prospettiva, contenuti diversi rispetto al passato.

Ne risulta un *ordinamento composito, multilivello*⁵⁶, in cui livello europeo e livello nazionale sono entrambi necessari, ed in cui il diritto comune valorizza la dimensione nazionale e locale delle scelte redistributive, ma insieme garantisce l'unità sul *piano delle istituzioni* e sul *piano del merito* attraverso originali profili conformativi e di regolazione.

Il compito della regolazione non si esaurisce in un unico contesto ed in un solo livello, ma impegna la Commissione e gli Stati membri attraverso progressivi adattamenti ed addizioni, nella fase discendente, di concreta applicazione, oltre che nella fase originaria di elaborazione ed adozione delle misure di portata generale.

Questo orizzonte policentrico si è manifestato in modo evidente in altri pacchetti di proposte legislative, che hanno viaggiato paralleli alla revisione della PAC del 2013, dal "Pacchetto qualità"⁵⁷, al nuovo Regolamento

⁵⁵ In argomento v. A. Germanò, *L'abbandono del sistema di contingentamento della produzione agricola nei regolamenti del 2013*, Firenze 2014; e di recente, specificamente sui diritti di impianto dei vigneti. R. Franco, *Dai titoli all'aiuto alle autorizzazioni agli impianti viticoli: tra beni e diritti*, "Rivista di diritto alimentare" 2020, n. 3, p. 15, www.rivistadirittoalimentare.it.

⁵⁶ S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma – Bari 2002.

⁵⁷ Tradottosi nel Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, che ha sostituito ed abrogato i precedenti regolamenti (CE) n. 509/2006 e (CE) n. 510/2006 in tema di DOP, IGP ed STG, unificandoli in un unico testo legislativo, ed ha altresì introdotto una nuova

sull'informazione ai consumatori di prodotti alimentari⁵⁸. In particolare le disposizioni che regolano l'informazione al consumatore, l'etichettatura, la comunicazione, il modo di stare sul mercato, incidono fortemente sulla redditività delle imprese del settore agro-alimentare. E non casualmente si è aperto un vivace confronto fra la Commissione europea ed alcuni governi nazionali sul tema della dichiarazione dell'origine delle materie prime agricole nell'etichettatura dei prodotti alimentari⁵⁹.

Altra novità importante introdotta dal Trattato di Lisbona nella disciplina dell'agricoltura, e che ritroviamo all'interno dei regolamenti di riordino della PAC del 2013, riguarda la distribuzione di competenze e poteri fra Unione Europea e Stati membri.

Come è noto, a far tempo dal Trattato di Lisbona i settori dell'agricoltura e della pesca rientrano fra quelli oggetto di competenza concorrente della UE e degli Stati membri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4.2(d) del TFUE⁶⁰.

Si tratta di una novità importante sul piano formale, rispetto ad un recente passato, nel quale si riconosceva alla Comunità una competenza esclusiva in materia di agricoltura.

La competenza concorrente degli Stati membri – ai sensi dell'art. 2 (2) del TFUE – può essere esercitata soltanto “nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria”. Si tratta dunque di una competenza, la cui effettiva articolazione dipende dalle concrete scelte effettuate in ciascun atto legislativo dell'UE (vale a dire dai contenuti dei regolamenti approvati con procedura legislativa ordinaria).

Nel caso della riforma della politica agricola, gli spazi all'esercizio della competenza concorrente degli Stati membri sono stati in effetti riconosciuti in misura rilevante, sia all'interno delle scelte definitorie (*in diritto*), che all'interno delle scelte distributive (*di politica economica*), come risulta

generale disciplina per i prodotti di qualità con una perimetrazione più estesa di quella prevista dai precedenti regolamenti.

⁵⁸ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Per alcuni primi commenti v. il fascicolo 2-2011 della “Rivista di diritto alimentare”, www.rivistadirittoalimentare.it, con i contributi di F. Albisinni, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, ivi, p. 32; e di P. Borghi, *Risk-related Communication and Food-related Communication: What Information to Consumers?*, ivi, p. 49.

⁵⁹ In argomento, per ulteriori indicazioni, v. F. Albisinni, *L'origine dei prodotti alimentari e la Corte di giustizia: un'irrisolta incertezza*, “Rivista di diritto alimentare” 2020, n. 2, p. 53, www.rivistadirittoalimentare.it.

⁶⁰ In argomento v. A. Germanò, E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario...*, p. 97 ss.; L. Costato, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura...*; F. Albisinni, *Istituzioni e regole dell'agricoltura...*

evidente dall'analisi delle nuove misure. Ciò assegna nuove e più gravose responsabilità in capo ai singoli Stati, i quali più difficilmente potranno imputare alle scelte di Bruxelles l'inefficienza dei propri interventi.

Sul piano giuridico, un significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate, si rinviene nell'essenziale definizione di “*attività agricola*”, contenuta nell'art. 4.1(c) del regolamento n. 1307/2013 sui pagamenti diretti⁶¹, lì ove si dispone:

“1. Ai fini del presente regolamento si intende per: ...

(c) “attività agricola”:

- i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,
- ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione”.

Se si compara questa definizione di *attività agricola* con quella introdotta dal Regolamento n. 1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal Regolamento n. 73 del 2009, definizione che considerava *attività agricola* “la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali”⁶², le differenze con la nuova definizione appaiono evidenti, lì ove quest'ultima non considera più sufficiente il semplice “mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali”, ma richiede “il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori” e soprattutto aggiunge: “o lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati Membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione”.

La novità definitoria c'è, ed è rilevante.

Si accentua il versante produttivo, e non soltanto di semplice mantenimento, e l'*agrarietà* dell'attività svolta si misura in ragione della sua *idoneità*

⁶¹ Art. 2, par. 1, lett. c) del Regolamento n. 1782/2003.

⁶² Art. 2.1(c) del Regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

rispetto alle *attività produttive* di allevamento (il pascolo) o di coltivazione, che costituiscono il compito assegnato all'attività agricola in senso proprio da questa proposta di regolamento.

Di più: la formula coinvolge gli Stati Membri già nella conformazione definitiva, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche ed ambientali precisandone analiticamente obiettivi e norme⁶³, laddove nel testo del 2013 il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati Membri è ben più ampio, facendo riferimento ad un'attività *ulteriore* rispetto a quella del *mantenimento* della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il ruolo conformativo riconosciuto agli Stati Membri appare del resto non occasionale, ma assegnato *pour cause*, siccome logicamente connesso all'attenzione verso attività propriamente produttive, perché 27 Stati (quali ne conta attualmente l'Unione Europea) implicano agricolture molto diverse, anzi – pensando alle tante agricolture italiane e di altri Paesi – ben di più di 27 agricolture.

La pluralità delle agricolture europee – le *tante agricolture*, ciascuna espressione del proprio territorio e delle caratteristiche di questo, storiche, culturali, ed umane, oltre che naturali – da sempre sottolineata dagli studiosi⁶⁴, ma a lungo negata dalle concrete scelte di Bruxelles che hanno nei fatti lasciato alla diversità ed alla dimensione locale uno spazio secondario e di risulta (spazio, che dopo le aperture verso la ruralità e la multifunzionalità espresse dai regolamenti degli anni '90 del secolo scorso, si era nella sostanza ancora più ristretto in esito alla scelta dei primi anni di questo secolo in favore del disaccoppiamento e del mercato globalizzato), ha trovato, con la rinnovata definizione di agricoltura introdotta nel 2013 e con gli spazi assegnati alla dimensione nazionale, formulazione giuridica esplicita e di portata generale.

Gli Stati membri vengono coinvolti nel processo definitorio, riconoscendo – all'interno di un'esplicita scelta di favore verso la produzione – che ad essi spetta definire il senso ed i contenuti concreti delle attività, garantendo l'effettivo legame con le finalità perseguite in ragione delle peculiarità territoriali e delle tecniche adottate.

⁶³ V. l'art. 5 e l'Allegato IV del Regolamento n. 1782/2003.

⁶⁴ È sufficiente qui ricordare le ricerche di Manlio Rossi Doria, sin dagli anni '50 del secolo scorso, ripubblicate di recente in M. Rossi Doria, *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali ed ambiente*, Napoli 2005. Sul piano dell'analisi giuridica v. A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, "Rivista di diritto agrario" 2013, n. 1, p. 11.

Ne risulta una conferma del ricorso agli strumenti propri del *diritto regolatorio*, che per un verso accentra quale garanzia di unità dell'ordinamento giuridico europeo, ma nel contempo disegna una *centralizzazione regolatoria* flessibile, dinamicamente articolata a livello territoriale.

Sicché, a far tempo dall'avvio del secondo decennio di questo secolo XXI, l'unificazione definitiva, nel suo stesso porsi, sancisce una riconosciuta valorizzazione delle differenti declinazioni dell'*attività produttiva agricola*, pur unitariamente e sistematicamente considerata.

Negli anni successivi, il processo di ricomposizione sistematica del diritto europeo dell'agricoltura ha poi trovato ulteriore articolazione in interventi di ampia portata, caratterizzati da scelte e formulazioni originali ed innovative.

Faccio qui riferimento a:

- il nuovo regolamento sui controlli ufficiali, Regolamento (UE) 2017/625, entrato in applicazione nel 2019;
- la progressiva crescente attenzione dedicata ai temi compresi all'interno della formula “benessere animale”;
- le novità contenute nelle riforme della PAC approvate e pubblicate nel dicembre 2021, ed i documenti che hanno accompagnato queste proposte di riforma nell'arco degli ultimi due anni, anche in relazione alle sfide poste dalla pandemia di COVID-19.

7. Il nuovo Regolamento sui controlli ufficiali

Nel 2017 è stato emanato il nuovo Regolamento (UE) 2017/625 “relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari”⁶⁵.

Si potrebbe dire, con formula sintetica, che questo è “Il Regolamento della complessità e della globalizzazione”.

È il *Regolamento della complessità*, non soltanto per le dimensioni e per le numerose aree interessate in modo originale dalla nuova disciplina

⁶⁵ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, pubbl. in G.U. 7 aprile 2017, n. L/95, in applicazione dal 14 dicembre 2019, salve alcune singole disposizioni aventi diversa data di applicazione. Per maggiori indicazioni su questo regolamento, sia consentito rinviare a F. Albinini, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, “Rivista di diritto alimentare” 2018, n. 1, p. 11, www.rivistadirittoalimentare.it; idem, *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, “European Food and Feed Law Review” 2019, vol. 14, p. 118.

sia nel merito che sotto il profilo istituzionale, ma per le stesse complesse finalità assunte, lì ove il nuovo regolamento sin dalle premesse investe congiuntamente “la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità” (“food safety, integrity and wholesomeness”, nel testo inglese).

Nel medesimo tempo è il *Regolamento della globalizzazione*, non solo quanto alla dimensione geografica immediatamente e dichiaratamente connessa al mercato ed agli scambi, nel mercato interno e nel mercato globale, ma quanto all'*oggetto*, ai *destinatari*, al *perimetro*, *tematico* e *istituzionale*, con ciò valorizzando “il globale che è in noi” anche sotto il profilo della cogente disciplina giuridica⁶⁶.

Quanto all'*oggetto*, ai *destinatari*, al *perimetro tematico*, è sufficiente leggere l'art. 1 del nuovo regolamento, rubricato “Oggetto e ambito di applicazione”, per constatare l'ampiezza ed insieme l'ambizione dell'intervento legislativo,

Il nuovo Regolamento contiene, in un unico complesso testo normativo, l'intero insieme di disposizioni sui controlli in tema di prodotti alimentari, ed insieme a queste le disposizioni sui controlli in tema di qualità dei prodotti, di salute e benessere degli animali, di sanità delle piante, di prodotti fitosanitari, con un'area applicativa così ampia da coprire non soltanto gli alimenti e la nutrizione, ma l'intero *ciclo della vita*, vegetale e animale, in una prospettiva sistemica, nella persuasione che *la vita* per sua natura non possa essere tutelata per segmenti o settori, ma soltanto nella sua interezza.

I controlli su animali e piante, oltre che finalizzati a garantire la sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti alimentari e dei mangimi destinati ad entrare nella catena del consumo alimentare umano, assumono il *benessere animale* e la *protezione delle piante* da organismi nocivi quale oggetto *per sé* rilevante⁶⁷.

In conseguenza di questo più ampio perimetro tematico, che finisce per investire tutte le forme di vita, anche le definizioni di *pericolo* e di *rischio* sono riscritte rispetto alla GFL.

Nel Regolamento n. 178/2002, *pericolo* o *elemento di pericolo* è definito come “agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento

⁶⁶ Per ulteriori indicazioni sui temi legati alla crescente domestica globalizzazione del diritto alimentare europeo, e così al “*globale che è in noi*”, si rinvia alle relazioni discusse nel Convegno organizzato dall'AIDA il 14–15 ottobre 2015, a Milano, in occasione dell'Expo, pubblicate in “Rivista di diritto alimentare” 2016, n. 1, www.rivistadirittoalimentare.it, con l'introduzione *Bricks and Stones of the GFL Laboratory* ed ai contributi in L. Costato, F. Albisinni (a cura di), *European and Global Food Law*, Milan 2016, spec. quanto all'introduzione *The road to Global Food Law*, ed al cap. II, *The path to the European and Global Food Law System*.

⁶⁷ V. i considerando (7) e (9) del Reg. 2017/625.

o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare *un effetto nocivo sulla salute*⁶⁸, laddove il riferimento alla *salute* è inteso come riferimento alla *salute umana* ai sensi dell'art. 1 di tale regolamento, e conseguentemente *rischio* è definito come “*funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo*”⁶⁹.

Nel nuovo regolamento sui controlli ufficiali del 2017, *pericolo* è definito come “*qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*”⁷⁰, e conseguentemente *rischio* è definito come “*una funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente, conseguente alla presenza di un pericolo*”⁷¹.

Sicché, i *pericoli* ed i *rischi*, che devono essere considerati in sede di controlli ufficiali ai sensi del nuovo regolamento, non sono più soltanto quelli che possono incidere sulla *salute umana*, direttamente o indirettamente, ma – in prospettiva ben più ampia – tutti quelli che, oltre che sulla *salute umana*, possono incidere sulla *salute animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*; in una parola tutti quelli che possono avere effetti sul *ciclo della vita*.

Se il Regolamento n. 178/2002 aveva segnato, in modo espresso e dichiarato, il passaggio ad una *disciplina di filiera*⁷² per tale tuttavia intendendo la sola “*food production chain*”⁷³, il nuovo regolamento sui controlli del 2017 esprime la consapevolezza che l'attenzione alla *filiera agro-alimentare* (*agri-food chain*, e non più solo *food chain*⁷⁴) necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo si collega al *ciclo della vita*, ed alle successive fasi di utilizzazione di prodotti di origine vegetale o animale, pur se non connesso al ciclo della produzione e distribuzione di alimenti.

⁶⁸ Art. 3.1. n. 14 del Reg. n. 178/2002.

⁶⁹ Art. 3.1. n. 9 del Reg. n. 178/2002.

⁷⁰ Art. 3.1. n. 23 del Reg. 2017/625.

⁷¹ Art. 3.1. n. 24 del Reg. 2017/625.

⁷² V. artt. 1 e 3 del Reg. n. 178/2002.

⁷³ V. il considerando (12) del Reg. 178/2002, che recita: “In order to ensure the safety of food, it is necessary to consider all aspects of the *food production chain* as a continuum from and including primary production and the production of animal feed up to and including sale or supply of food to the consumer because each element may have a potential impact on food safety”.

⁷⁴ V. il considerando (3) del Reg. 2017/625, ed i numerosi considerando che lo seguono in analogia prospettiva, e che sottolineano fra l'altro che la dimensione complessiva della *agri-food chain* coinvolge numerosi aspetti ed oggetti non trattati dal precedente Reg. 882/2004 (così, fra gli altri, i considerando 17 e 19).

Coerentemente con tale nuovo approccio, gli *operatori* cui si applica il nuovo sistema sono identificati non con i soli “*operatori del settore alimentare*” cui si rivolgono il Regolamento n. 178/2002⁷⁵ ed il Regolamento n. 882/2004⁷⁶, ma con “*qualsiasi persona fisica o giuridica soggetta a uno o più obblighi previsti dalla normativa di cui all’articolo 1, paragrafo 2*”⁷⁷.

L’*operatore* così individuato dal Regolamento 2017/625 comprende chiunque si occupi di salute o benessere animale⁷⁸, di protezione contro gli organismi nocivi per le piante⁷⁹, di prodotti fitosanitari e pesticidi⁸⁰, di profili ambientali; in una parola: chiunque abbia a che fare con il *ciclo biologico*, il *ciclo della vita*, a prescindere dalla collocazione all’interno della *fliera alimentare*.

Viene spontaneo pensare ad una figura centrale nell’ordinamento italiano, quella dell’*imprenditore agricolo*, come introdotto dall’art. 2135 del codice civile del 1942, e precisato nel 2001 con i decreti di orientamento⁸¹.

Come è noto, il testo novellato dell’art. 2135 cod.civ. ha precisato che per attività essenzialmente agricole si intendono “le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un *ciclo biologico* o di una *fase necessaria del ciclo stesso*, di carattere vegetale o animale”.

La disposizione italiana del 2001 si è proposta con carattere innovativo, nella sostanza e non soltanto nelle forme espressive, ove si consideri che, secondo risalenti insegnamenti, per coltivazione del fondo ai sensi del testo originale dell’art. 2135 cod.civ. doveva intendersi il “*complesso unico ed inscindibile del ciclo dei lavori svolti dall’agricoltore per conseguire i prodotti immediati e diretti della terra, dalla rottura del suolo al raccolto*”⁸².

⁷⁵ Ai sensi dell’art. 3, par. 1, n. 3, del Reg. n. 178/2002.

⁷⁶ V. l’art. 2, par. 1, del Reg. n. 882/2004, che rinvia alle definizioni di cui agli artt. 2 e 3 del Reg. n. 178/2002, e l’art. 3 del Reg. n. 882/2004, che dispone l’applicazione dei controlli previsti da tale regolamento alle “aziende del settore dei mangimi e degli alimenti” ed agli “operatori del settore dei mangimi e degli alimenti”.

⁷⁷ Art. 3.1. n. 29, del Reg. 2017/625.

⁷⁸ V. l’art. 1, par. 2, lett. d) e f) del Reg. 2017/625.

⁷⁹ V. l’art. 1, par. 2, lett. g) del Reg. 2017/625.

⁸⁰ V. l’art. 1, par. 2, lett. h) del Reg. 2017/625.

⁸¹ Il riferimento è qui al ben noto Decr. Leg.vo 18 maggio 2001, n. 228, Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, che ha fra l’altro riscritto l’art. 2135 cod. civ. contenente la definizione di imprenditore agricolo. Sulle prospettive aperte dalla riforma del 2001 in tema di individuazione e disciplina dell’impresa agricola, la letteratura è vastissima; per indicazioni generali si rinvia qui al *Commentario a I tre “Decreti orientamento” della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, in: L. Costato (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, Padova 2001, p. 668 ss.

⁸² Così E. Bassanelli, *Dell’impresa agricola*, in: A. Scialoja-Branca (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna – Roma 1943, p. 410, ricordato da M. Goldoni, in:

L'esplicita assunzione fra le attività essenzialmente agricole di *una qualunque attività* relativa al *ciclo biologico* ha rotto l'*inscindibilità* del "ciclo dei lavori dell'agricoltore" ai fini della produzione, a lungo ritenuta elemento essenziale dell'organizzazione imprenditoriale agricola⁸³.

L'ampia perimetrazione dell'attività dell'*impresa agricola* con riferimento al *ciclo biologico*, ed a qualunque *fase* di questo (ampia perimetrazione rintracciabile già nel testo originale del 1942 dell'art. 2135 c.c.⁸⁴, e definitivamente affermata in esito alla novella del 2001) ha valorizzato per un verso il rapporto fra imprese e la *dimensione distrettuale* del rapporto fra *imprese di fase*⁸⁵, e per altro verso ha sottolineato la profonda unitarietà del *ciclo biologico* come *ciclo della vita*, che non consente di isolare i singoli momenti di attività e di intervento umano, ma per sua natura richiede attenzione all'intera *filiera*, intesa non soltanto in senso *verticale*, *dai campi alla tavola* come sin qui intesa dalla disciplina europea dell'alimentazione a far tempo da fine e inizio secolo, ma anche in senso *orizzontale*, in riferimento a tutto ciò che attiene alla *vita*, anche se non immediatamente e direttamente collocato nel percorso che conduce a quel certo prodotto finale, alimento o mangime.

Questa prospettiva, anticipata nella dimensione domestica dell'ordinamento italiano dal codice civile del 1942 e rafforzata dalla novella del 2001, ha trovato oggi, nel *diritto europeo*, un'espressa formulazione precettiva, che dalla tutela della *salute umana* coerentemente e sistematicamente trascorre alla tutela dell'intero *ciclo della vita*, dalla fase agricola a tutte le successive fasi, che comunque in vario modo utilizzano prodotti aventi origine da organismi viventi.

In questo senso mi sembra si possa dire che la definizione di "*operatore*" introdotta dal Regolamento 2017/625 conferma e fa propria la scelta di sistema presente nel testo novellato dell'art. 2135 cod.civ., pur se nel medesimo tempo proietta la propria area di disciplina e di conformazione ben oltre l'attività agricola, lì ove comprende tutte le successive fasi di trasformazione, manipolazione, trasporto, commercializzazione.

L. Costato (a cura di), *Trattato breve...*, p. 114, il quale pone in evidenza anche le analoghe posizioni della giurisprudenza sul punto.

⁸³ "Non esiste impresa agricola senza una attività di coltivazione del fondo che abbracci un intero ciclo biologico, e pertanto non è attività agricola quella riguardante singole attività che non comprendono l'intero ciclo di produzione" – così G. Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Roma 1999, p. 253, ad esprimere icasticamente risalenti, ma oggi non più condivisibili, posizioni della dottrina e della giurisprudenza anteriori al 2001, sui contenuti da attribuire alla formula di "coltivazione del fondo" nel testo originario dell'art. 2135 cod. civ.

⁸⁴ Esemplari in tal senso le anticipatrici indicazioni di A. Carozza, *Lezioni di diritto agrario*, vol. I: *Elementi di teoria generale*, Milano 1988, p. 150 ss.

⁸⁵ In argomento, per ulteriori indicazioni v. F. Albisinni, *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, "Quaderni dell'Istituto Giuridico", Università degli Studi della Tuscia, Viterbo 2002.

In altre parole l'*impresa del ciclo della vita*, disegnata dal Regolamento (UE) 2017/625, è coerente con l'*impresa agricola italiana del ciclo biologico*, pur coprendo un'area ben più ampia, e condivide con questa una logica di *specialità disciplinare*, non in ragione di privilegi od esoneri, ma in ragione della preminente importanza e *specialità* di interessi, diritti, e valori, tanto nell'*agricoltura* che nell'*alimentazione*.

A questo percorso si accompagna quello proprio del *diritto agrario europeo*, e dunque della PAC, percorso che ha portato – come si è già ricordato⁸⁶ – ad una definizione sistemica e unificante di *attività agricola* con il Regolamento (CE) n. 1782/2003⁸⁷ e con i successivi del 2009 e del 2013⁸⁸.

Il regolamento sui controlli del 2017 costruisce in qualche misura un ponte fra questi due percorsi, della *food safety* e della PAC, in direzione di una ricomposizione sistematica, che valorizza la responsabilità dell'*impresa* che in qualunque modo si rapporta al *ciclo biologico* od all'*ambiente*, a prescindere dalla destinazione finale, alimentare o meno, del prodotto.

Conferma esplicita in tal senso viene dalle nuove disposizioni del Regolamento 2017/625 dedicate al legno ed alle sue possibili patologie⁸⁹, nonché alle patologie dei vegetali⁹⁰, lì ove in un regolamento che individua la propria base giuridica in una pluralità di disposizioni del TFUE, l'art. 43 T(PAC), l'art. 114 (mercato interno), l'art. 168, par. 4 lett. b (protezione della sanità pubblica nei settori veterinario e fitosanitario), si prevedono norme specifiche sull'importazione di legno e tronchi di legno⁹¹, di imballaggi in legno⁹², di alberi, arbusti, materiale forestale di moltiplicazione⁹³.

⁸⁶ V. *supra* par. 6.

⁸⁷ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

⁸⁸ Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori; e Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

⁸⁹ V. il considerando (61) del Reg. 2017/625.

⁹⁰ V. l'art. 3, par. 1, n. 21 e 22, del Reg. 2017/625, quanto all'ampia definizione dei prodotti vegetali e dei possibili vettori di patologie vegetali, di cui al Regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante.

⁹¹ V. l'art. 64 del Reg. 2017/625.

⁹² V. l'art. 77 del Reg. 2017/625.

⁹³ V. l'All. IV del Reg. 2017/625.

La recente diffusione di gravi patologie vegetali, pur non pericolose per la salute umana, ma fortemente nocive per gli alberi, quali il punteruolo rosso per le palme e la xylella per gli ulivi, ha evidentemente concorso ad accrescere l'attenzione verso queste patologie.

Resta tuttavia significativo, sotto il profilo della connotazione sistemica della nuova disciplina europea, che la risposta a queste patologie non si sia risolta esclusivamente in misure specifiche e di eccezione (quali ad esempio quelle adottate qualche anno fa dopo la crisi innescata dal consumo di germogli di soia infetti)⁹⁴, ma che la tematica della cura del legno e dei prodotti forestali sia stata portata all'interno di un regolamento sui controlli, che colloca l'attenzione alla salute umana all'interno di una più ampia prospettiva di *attenzione alla vita* in tutte le sue manifestazioni.

L'*impresa agricola* viene con ciò identificata come *impresa del ciclo della vita*, investita di responsabilità non solo per i prodotti destinati all'alimentazione, ma più in generale per tutto ciò che comunque si lega alla cura del ciclo biologico e dell'ambiente, quali che siano la destinazione dei prodotti e le finalità delle attività.

8. Il benessere animale

Ulteriori significative indicazioni quanto ai contenuti ed al perimetro da assegnare al *diritto europeo dell'agricoltura* sono venute negli ultimi anni dal tema del *benessere animale*.

La disposizione legislativa alla quale si fa comunemente riferimento è quella introdotta dal Trattato di Lisbona e contenuta nell'art. 13 del TFUE, nell'ambito delle "Disposizioni di Applicazione Generale", ove solennemente si afferma: "l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti".

Disposizioni legate al rispetto degli animali, intese ad evitare o comunque ridurre sofferenze, erano presenti nella legislazione europea ben prima del Trattato di Lisbona: già dagli anni '70 alcune direttive avevano vietato la macellazione senza previo stordimento, ed avevano introdotto misure di protezione degli uccelli selvatici, degli animali da allevamento e di quelli utilizzati a fini scientifici e sperimentali.

⁹⁴ Sui (ben) quattro speciali regolamenti adottati in risposta alla crisi innescata dalla vicenda relativa ai germogli di soia, v. V. Paganizza, *Les quatre Mousquetaires (ou mousquetons) contre E. Coli: i Regolamenti (UE) 208/2013, 209/2013, 210/2013, 211/2013 e gli "eccessi" nella sicurezza*, "Rivista di diritto alimentare" 2013, n. 2, p. 36, www.rivistadirittoalimentare.it.

Un elemento comune caratterizza questo complesso di risalenti disposizioni: il *benessere animale* non era individuato come *fine in sé*, oggetto di autonoma considerazione, ma come *oggetto regolato* in ragione di altre finalità (dalla realizzazione del mercato interno, alla tutela della concorrenza e dell'ambiente, alla PAC).

Collocandosi nella medesima prospettiva, il Regolamento (CE) n. 178/2002 distingue fra *benessere dei cittadini* (significativamente designato come *well-being* nella versione in lingua inglese, e *Wohlfgehen* in quella in lingua tedesca)⁹⁵, e *benessere animale* (significativamente designato come *welfare* nella versione in lingua inglese, e *Tierschutz* in quella in lingua tedesca)⁹⁶, e si occupa di *benessere animale* soltanto in funzione della tutela della vita e salute umana, con una formula che assegna rilievo solo *eventuale* alla tutela del benessere animale (“*tenuto eventualmente conto*”)⁹⁷; di talché, quanto ai compiti affidati all'EFSA prevede: “3. L'Autorità contribuisce ad un livello elevato di tutela della vita e della salute umana e a tal fine tiene conto della salute e del benessere degli animali, della salute dei vegetali e dell'ambiente, nel quadro del funzionamento del mercato interno”⁹⁸.

La stessa definizione di *Legislazione alimentare* introdotta dal Regolamento (CE) n. 178/2002 comprende i *mangimi* soltanto in quanto “prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati”⁹⁹. Questa scelta restrittiva quanto al perimetro di intervento risulta ancor più significativa di un interesse solo mediato nei confronti della *salute e benessere animale*, ove si consideri che il regolamento del 2002 costituisce la risposta di sistema ad una crisi, quella della BSE del 1996–1997, che ha certamente cagionato perdite di vite umane, ma che ancor prima ha colpito in modo terribile la salute ed il benessere dei bovini.

Dopo l'introduzione dell'art. 13 TFUE, il quadro è mutato, sul piano legislativo e giurisprudenziale.

Sul piano legislativo, un decisivo contributo, quanto all'individuazione di nuovi paradigmi e nuovi protagonisti all'interno del quadro regolatorio, è venuto con il già richiamato Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali, che espressamente ribadisce, sin dalle premesse, nel (7) conside-

⁹⁵ V. il considerando (1) del Reg. (CE) n. 178/2002.

⁹⁶ V. il considerando (36) del Reg. (CE) n. 178/2002.

⁹⁷ V. l'art. 5.1. del Reg. (CE) n. 178/2002, che recita: “1. La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente”.

⁹⁸ Art. 22.3. del Reg. (CE) n. 178/2002.

⁹⁹ Art. 3.1. del Reg. (CE) n. 178/2002.

rando: “L’articolo 13 TFUE riconosce che gli animali sono esseri senzienti. La legislazione dell’Unione in materia di benessere degli animali impone a proprietari e detentori di animali e alle autorità competenti di rispettare gli obblighi in materia di benessere degli animali al fine di garantire loro un trattamento umano e di evitare di cagionare loro dolore e sofferenze inutili”, sottolineando la doverosa attenzione a tutte le forme di vita, animali e vegetali, a prescindere dalla loro destinazione alla catena dell’alimentazione umana, con esiti anche sul diritto interno.

Quanto alla giurisprudenza, nell’arco di pochi mesi, tre Giudici supremi di diversi ordinamenti e giurisdizioni sono stati chiamati a decidere sul rapporto che abbiamo (o che dovremmo avere), come esseri umani, con gli animali come *esseri senzienti*.

La Corte di giustizia con sentenza del dicembre 2020¹⁰⁰ ha dichiarato legittima una legge delle Fiandre (Belgio) che impone il previo stordimento degli animali anche in caso di macellazione rituale, sottolineando: “61. In secondo luogo, una normativa nazionale che impone l’obbligo di previo stordimento dell’animale durante la macellazione rituale, disponendo nel contempo che tale stordimento sia reversibile e che non provochi la morte dell’animale, rispetta il contenuto essenziale dell’articolo 10 della Carta, in quanto, secondo le indicazioni contenute nel fascicolo di cui dispone la Corte [...], l’ingerenza risultante da una simile normativa è limitata a un aspetto dell’atto rituale specifico costituito da tale macellazione, non essendo per contro quest’ultima vietata in quanto tale”. La Corte ha con ciò operato una scelta che privilegia le prescrizioni dell’art. 13 TFUE quanto alla tutela del benessere degli animali come *esseri senzienti* e – pur riconoscendo il valore della tutela della libertà religiosa e dell’*osservanza dei riti* affermato dall’art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – ha ritenuto di entrare nel merito di tali riti in ragione di un valore, quello del *benessere animale*, dichiarato superiore ad una ritualità tradizionale, pur nel confermato rispetto della libertà religiosa.

In Italia, il Consiglio di Stato, con sentenza del febbraio 2021¹⁰¹, in tema di sperimentazione sugli animali a fini di ricerca medica, per un verso ha dichiarato legittimo il provvedimento che ha autorizzato la sperimentazione sui macachi, motivando con rigorosa attenzione al rispetto dei canoni che la *Scienza* ha individuato per la sperimentazione scientifica, e così la *sostituzione*, la *riduzione* ed il *perfezionamento*; ma nel contempo ha censurato la “mancanza di adeguate informazioni sulle condizioni in cui versano gli animali”,

¹⁰⁰ Corte di giustizia, 17 dicembre 2020, C-336/19.

¹⁰¹ Consiglio di Stato, 8 febbraio 2021, sentenza n. 01186/2021.

sottolineando: “Vale infatti rammentare che la sperimentazione è effettuata con primati vivi, senzienti, dei quali è indotta la cecità, con indubbia sofferenza. Pertanto, se è vero che è stata dimostrata la necessità di tale sperimentazione per la messa a punto di protocolli per la riabilitazione della cecità corticale nell'uomo, non di meno tale sperimentazione non può non essere condotta nel pieno rispetto delle cavie utilizzate, esseri dotati di particolare sensibilità neurologica, ancora di più considerando la tutela rafforzata dalla speciale protezione accordata ai primati non umani. In altri termini, se per la ricerca scientifica – che [...] costituisce “valore come tale universale e in generale non suscettibile di compressione” – è necessario sacrificare animali dotati di elevata sensibilità fisica e, dunque, alta percezione del dolore, è doveroso e imprescindibile condurre gli esperimenti assicurando di infliggere alle cavie la minore sofferenza possibile. Solo con tale impegno, che deve essere posto a presupposto dell'inizio dell'attività, è possibile accettare il sacrificio di animali, esseri senzienti. [...] i report da effettuare devono cioè attestare che, nonostante le pratiche condotte sui macachi, è rispettato il “benessere animale” di cui all'art. 13 del vigente Trattato europeo”. Il riconoscimento ai macachi dello status di *esseri senzienti* e dunque di *protagonisti al centro della decisione*, e l'attenzione alle *condizioni di stress* e di *possibile interazione fra specie*, sono stati così riconosciuti dal Consiglio di Stato come essenziale canone decisorio, non suscettibile di compressione.

Ancora in Italia, la Corte di cassazione penale, con una decisione dell'ottobre 2020¹⁰², sulle modalità con cui praticare la caccia, ha dichiarato l'esistenza dell'obbligo di dare il colpo di grazia all'animale mortalmente ferito in una battuta di caccia al fine di evitargli ulteriori sofferenze e, superando l'intitolazione del Titolo 9-bis del Codice penale sui “Delitti contro il sentimento per gli animali”, è giunta alla conclusione secondo cui: “la norma è volta a proibire comportamenti arrecanti sofferenze e tormenti agli animali, nel rispetto del principio di evitare all'animale, anche quando questo debba essere sacrificato per un ragionevole motivo, inutili crudeltà ed ingiustificate sofferenze”.

In tutti questi recenti casi giudiziari, il protagonista riconosciuto dalla decisione è l'*animale per sé considerato* come *essere senziente*, non in ipotesi i sentimenti umani, con una rilevante modifica rispetto alla prospettiva a lungo dominante.

Sicché, le ultime recenti riforme e decisioni sul *benessere animale*, lette all'interno del più generale percorso europeo, inducono a riflettere in modo unitario su un *diritto del ciclo della vita*, che non comprende solo oggetti

¹⁰² Corte cass., sez. III pen., 27 ottobre 2020, n. 29816.

e regole della produzione tradizionalmente intesi, ma in modo trasversale investe tutti gli *esseri viventi*, riconosciuti come *esseri senzienti*.

Ne seguono esiti rilevanti sul piano dei modelli, anche nel diritto interno, quanto alla perimetrazione dei confini dell'agricoltà e quanto alle nuove responsabilità che l'ordinamento assegna all'*imprenditore agricolo*, che con il *ciclo della vita* interagisce quotidianamente.

Tant'è che in Italia i Decreti Leg. vi del 2 febbraio 2021 di adeguamento della normativa nazionale al Regolamento (UE) 2017/625¹⁰³, prevedono in capo alle imprese agricole controlli, sequestri e sanzioni in caso di rischi per il benessere animale, la salute degli animali e delle piante, e l'ambiente, autonomamente considerati rispetto ai rischi per la salute dell'uomo, senza distinguere fra le diverse specie e le finalità cui individui e specie sono destinati.

L'*agricoltura*, e gli *agricoltori*, si trovano così collocati all'interno di una dinamica disciplinare che ne accentua le responsabilità, ma insieme ne valorizza il ruolo, che sembrava destinato ad appannarsi in epoche di globalizzazione e che invece la crescente attenzione al *vivente* sottolinea ed enfatizza.

9. Il Green Deal e le ultime riforme della PAC

Da ultimo, significative indicazioni quanto alle linee evolutive del diritto europeo dell'agricoltura stanno emergendo all'interno del percorso di riforma della PAC, avviato nel 2018, e concluso solo nel 2021 anche in ragione dei nuovi scenari imposti dalla pandemia da COVID-19¹⁰⁴.

Le proposte della Commissione Europea, presentate nel giugno 2018 ed intese a definire il nuovo quadro disciplinare e finanziario della PAC per il terzo decennio del secolo, comprendono tre testi: il primo inteso a sostituire i vigenti regolamenti n. 1305/2013 sullo sviluppo rurale e 1307/2013 sui pagamenti diretti unificando la relativa disciplina in un unico provvedimento¹⁰⁵,

¹⁰³ D. Lgs. 2 febbraio 2021 n. 19, Norme per la protezione delle piante dagli organismi nocivi in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625; e gli altri D. Lgs. tutti in data 2 febbraio 2021, n. 18, n. 20, n. 23, n. 24, n. 27, n. 32.

¹⁰⁴ In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, "Rivista di diritto agrario" 2020, n. 1, p. 43; idem, *La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia*, Firenze 2021.

¹⁰⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica

il secondo inteso a sostituire il regolamento 1306/2013 su finanziamento gestione e monitoraggio¹⁰⁶, ed il terzo con il quale si prevede di introdurre modifiche al Regolamento (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica¹⁰⁷.

In questi documenti, pur dando atto della circostanza che “I prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente, diminuiti da fattori macroeconomici, tensioni geopolitiche e altre forze” (punto 1), la Commissione non menziona la *global food security* e la *EU food industry*, ben presenti invece – come già ricordato – nelle premesse delle precedenti riforme della PAC del 2013. Ed ancora nel dicembre 2019, il documento della Commissione sul *Green Deal*¹⁰⁸ omette qualunque riferimento alla *food security*, privilegiando l’attenzione ai profili di *compatibilità ambientale*, e di *efficienza normativa e semplificazione*.

Lo scenario in cui opera la PAC è però profondamente cambiato in questi due anni, e la pandemia ha inciso in misura radicale sul commercio internazionale e sulla ricerca di *sicurezza*.

La pandemia ha determinato una crescente domanda di *sicurezza degli approvvigionamenti (alimentari)*, oltre che di *vaccini* e di altri *presidi sanitari*; domanda che in alcuni Stati membri, e fra questi la Francia vale a dire uno dei due Stati leader dell’Unione Europea con la Germania, si è tradotta in crescente attenzione verso i temi della *food sovereignty*, che sembravano sin qui confinati ai soli Paesi in via di sviluppo a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della *Via Campesina*¹⁰⁹.

agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216 (COD).

¹⁰⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 393 final, 2018/0217 (COD).

¹⁰⁷ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l’etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo; Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 394 final, 2018/0218 (COD).

¹⁰⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

¹⁰⁹ Cfr. la posizione assunta dall’autorevole Académie d’agriculture de France, *Le Mensuel*, n. 55, Juin 2020, con un documento significativamente intitolato: “Pandémie du

Nell'arco di pochi mesi dall'insorgere della pandemia, la Commissione Europea ne ha espressamente riconosciuto i diretti e rilevanti effetti sulla produzione agricola e sull'approvvigionamento alimentare all'interno dell'Unione, osservando, nel documento del maggio 2020 intitolato nel testo inglese "*A Farm to Fork Strategy*"¹¹⁰: "La pandemia di COVID-19 ha sottolineato l'importanza di un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili. Ci ha inoltre reso estremamente consapevoli delle interrelazioni tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta. È evidente che dobbiamo fare molto di più per mantenere noi stessi e il pianeta in buone condizioni di salute. L'attuale pandemia è solo un esempio: l'aumento della frequenza di siccità, inondazioni, incendi boschivi e nuovi organismi nocivi ci ricorda costantemente che il nostro sistema alimentare è minacciato e deve diventare più sostenibile e resiliente".

Ed il Commissario europeo all'agricoltura ha dichiarato: "The outbreak of the coronavirus is having an unparalleled effect on our society and economy. Our farmers and every actor of the EU food supply chain are working hard to keep feeding Europe, despite the difficulties they face. The European Commission will continue to support farmers and food producers, collaborate with EU member states, and take whatever measures are necessary to ensure the health and well-being of the people of Europe"¹¹¹.

In prosieguo, nel dicembre 2020, il documento della Commissione sui Piani strategici nazionali ha insistito sulla necessità di "Promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare"¹¹², recuperando la *food security* e l'*attività produttiva agricola* come elemento essenziale e connotante delle scelte in materia di agricoltura.

coronavirus et autonomie alimentaire: actualité et nécessité d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires".

¹¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final.

¹¹¹ Commissario Europeo per l'Agricoltura, *CORONAVIRUS: Emergency response to support the agriculture and food sectors*, Maggio 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors_en.pdf.

¹¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, Bruxelles, 18.12.2020, COM(2020) 846 final.

Si sono dunque manifestate nel 2020 rilevanti novità di disegno e di prospettiva rispetto alle proposte di riforma del 2018, e sono riemerse le essenziali finalità di *sicurezza* che, secondo plurime declinazioni, hanno connotato dall'origine la Politica agricola europea. Finalità che nell'oggi non possono essere confinate all'interno del territorio dell'Unione Europea, ma rinviano ad una dimensione globale ed alle complesse finalità che la FAO aveva individuato già nel documento approvato nel 1996 nel World Food Summit di Roma, ove si legge che la *food security* si realizza “when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”¹¹³.

Ne risulta una declinazione complessa del diritto europeo dell'agricoltura, che va oltre la dimensione quantitativa e comprende essenziali elementi di garanzia, che legislazione e giurisprudenza hanno sintetizzato nella formula inclusiva del *diritto al cibo*, e che mira a coniugare nelle scelte quotidiane l'attenzione ai profili di sostenibilità ambientale ed a quelli produttivi.

All'interno di questo processo, le altre istituzioni europee, e così il Parlamento ed il Consiglio, hanno giocato un ruolo centrale nel ridefinire alcune delle formulazioni proposte dalla Commissione.

In particolare il Parlamento dell'UE ha emendato in modo significativo la definizione di *attività agricola* proposta dalla Commissione, ha sostituito la definizione di *agricoltore in attività* a quella di *agricoltore vero e proprio* proposta dalla Commissione valorizzando l'*attività* ed insieme la *consapevole relazione con l'ambiente inteso nella sua interezza siccome comprensivo di tutte le forme di vita* come elementi identitari dell'*impresa agricola*, ha riportato nella definizione delle DOP piena attenzione *ai fattori umani*, ha proposto (peraltro senza successo) l'introduzione di un nuovo articolo intitolato alla “Global dimension of the CAP”, nel quale espressamente dichiarare che tutti gli interventi della PAC devono rispettare il *diritto al cibo* ed il *diritto allo sviluppo*, in una dimensione globale¹¹⁴; più in generale ha recuperato attenzione ai profili produttivi, integrandoli con quelli ambientali e collocandoli all'interno di un modello che richiede l'attiva iniziativa degli Stati membri all'interno di piani strategicamente orientati.

I Regolamenti definitivamente approvati, e pubblicati sulla G.U.U.E. n. L435 del 6 dicembre 2021¹¹⁵, hanno ripreso tali sollecitazioni, ribadendo

¹¹³ FAO, World Food Summit, 13–17 November 1996, Rome; il report è pubblicato al link <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>.

¹¹⁴ V. il nuovo art. 10a, introdotto dal Parlamento con proprio emendamento.

¹¹⁵ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito

“il ruolo dell’agricoltura nella fornitura di beni pubblici”¹¹⁶, e dichiarando espressamente “L’Unione deve promuovere un settore agricolo moderno, competitivo, resiliente e diversificato che tragga beneficio da una produzione di alta qualità e da un uso efficiente delle risorse e che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine nell’ambito di un settore agroalimentare competitivo e produttivo, salvaguardando nel contempo il modello di azienda agricola a conduzione familiare”¹¹⁷.

Sicché anche la sfida posta dalla pandemia, interagendo con il processo di riforma della PAC e con il *Green Deal*, ha contribuito all’elaborazione di un impianto normativo, che si articola in una dimensione sistematica ed insieme multilivello, comprendente gli Stati membri e l’Unione Europea, ma anche una più ampia dimensione globale, nella consapevolezza che i temi dell’agricoltura, nella relazione con l’ambiente, la sostenibilità e lo sviluppo, ed insieme con la sicurezza degli approvvigionamenti, richiedono elaborazioni unitarie e sistematicamente orientate¹¹⁸.

10. Nuova impresa agricola, scienze della vita, e codici europei dell’agricoltura

Sembra dunque di poter concludere che le complesse vicende di questi due primi decenni del XXI secolo, sin qui sommariamente ricordate, si caratterizzano per la crescente attenzione verso le *scienze della vita* come elemento essenziale e connotante dell’attività dell’*impresa agricola*:

della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

Regolamento(UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l’etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione.

¹¹⁶ Considerando 9 del Reg. (UE) 2021/2115.

¹¹⁷ Considerando 24 del Reg. (UE) 2021/2115.

¹¹⁸ Per alcune prime analisi sulle riforme della PAC del 2021, v. L. Costato, F. Albinini, L. Russo, *Produzione e mercato innanzi alle sfide del tempo presente: diritto al cibo, sostenibilità e mercati*, Incontro del 6 settembre 2021, Accademia dei Georgofili, <https://www.georgofili.net/articoli/produzione-e-mercato-innanzi-alle-sfide-del-tempo-presente-diritto-al-cibo-sostenibilit-e-mercati/10945>.

– sia quanto alle generali responsabilità dell'operatore del settore agricolo introdotte dal nuovo Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali, in riferimento a tutte le forme di vita, a prescindere dalla destinazione di quanto è oggetto dell'attività agricola;

– sia quanto alle nuove ed originali missioni assegnate all'impresa agricola in ragione della riconosciuta tutela del benessere animale assunto quale paradigma di portata generale in ragione della tutela degli animali, di tutti gli animali, come *esseri senzienti*;

– sia quanto alla stessa articolazione della PAC, chiamata a coniugare *ambiente, sostenibilità, diritto al cibo, e diritto allo sviluppo*, in una dimensione che supera largamente i confini dell'Unione Europea.

È un processo che vede il diritto dell'agricoltura muovere verso la costruzione di *codici europei*, che non sono *codici unici* per i Paesi che oggi compongono l'Unione Europea, ma piuttosto *codici comuni ed aperti*, nei quali bisogni, soggetti e *fonti*, nazionali e regionali, globali e locali, occupano un posto di rilievo accanto a quello proprio delle *fonti europee*, nella misura in cui *codice* è anzitutto un sistema di segnali, di comunicazione, di decrittazione, un modo di interpretare (e dunque di regolare) l'esperienza del reale, che richiede la condivisione di un comune linguaggio.

Ne risulta confermato un modello di costruzione di un *diritto europeo dell'agricoltura*, che opera attraverso processi di *codificazione* sistematica, che valorizzano l'utilizzazione dello strumento giuridico di regolazione, a fronte del tradizionale ricorso a tecniche di intervento economico.

Ma è un modello di *codificazione*, e di *codice*, diverso da quelli ottocenteschi, codici di nazionalità e di separazione.

È un processo, che muove verso un *Corpus Juris* che per certi versi può ricordare quello giustiniano, di ricomposizione di un *diritto comune dell'agricoltura*, in un quadro in cui le fonti del diritto sono diverse e plurali; sicché un ruolo essenziale resta assegnato all'interpretazione, allo *ius dicere*, nelle sue declinazioni giudiziali, amministrative e dottrinali.

BIBLIOGRAFIA

- Albisinni F. (2000), *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano.
- Albisinni F. (2002), *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, "Quaderni dell'Istituto Giuridico", Università degli Studi della Tuscia, Viterbo.
- Albisinni F. (2004), *Diritto agrario territoriale*, Roma.
- Albisinni F. (2005), *Codice agricolo e codificazioni di settore*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.

- Albisinni F. (2005), *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo.
- Albisinni F. (2010), *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Albisinni F. (2010), *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Albisinni F. (2011), *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: I codici europei dell'agricoltura*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 2.
- Albisinni F. (2011), *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, "Rivista di diritto alimentari" n. 2.
- Albisinni F. (2014), *Riscoprire l'agricoltura (e il diritto agrario) nella Politica Agricola Comune?*, in: G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano.
- Albisinni F. (2018), *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, "Rivista di diritto alimentare" n. 1.
- Albisinni F. (2019), *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, "European Food and Feed Law Review" vol. 14.
- Albisinni F. (2020), *L'origine dei prodotti alimentari e la Corte di giustizia: un'irrisolta incertezza*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.
- Albisinni F. (2020), *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Albisinni F. (2021), *La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia*, Firenze.
- Bassanelli E. (1943), *Dell'impresa agricola*, in: A. Scialoja-Branca (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna – Roma.
- Bianchi D. (2009), *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Blumann Cl. (2008), *La PAC et le Traité de Lisbonne*, Brussels 2008, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>.
- Borghi P. (2011), *Risk-related Communication and Food-related Communication: What Information to Consumers?*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym* (Il concetto di impresa agricola nel diritto polacco), Poznań.
- Budzinowski R. (2012), *L'insegnamento del diritto agrario in Polonia*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Budzinowski R. (2013), *Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 1–2.
- Budzinowski R. (2017), *Considerazioni sullo sviluppo del diritto agrario (Riflessioni intorno ai diritti della terra e del mercato agroalimentare)*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare – Liber Amicorum Alberto Germanò*, vol. II, Torino.
- Caponi R. (2010), *Dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona*, "Il Foro Italiano" p. IV.
- Carozza A. (1988), *Lezioni di diritto agrario*, vol. I: *Elementi di teoria generale*, Milano.
- Cassese S. (2002), *La crisi dello Stato*, Roma – Bari.
- Costato L. (1997), *Agricoltura*, in: M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano.

- Costato L. (2003), *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" vol. 12.
- Costato L. (2008), *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, Brussels 2008.
- Costato L. (2010), *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in "Rivista di diritto alimentare" n. 1.
- Costato L. (2011), *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Costato L. (2011), *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 2.
- Costato L. (2013), *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Costato L. (a cura di) (2001), *Le nuove leggi civili commentate*, Padova.
- Costato L. (a cura di) (2003), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova.
- Costato L., Albisinni F. (a cura di) (2016), *European and Global Food Law*, Milan.
- Costato L., Borghi P., Russo L., Manservigi S. (a cura di) (2011), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona – I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara del 6–7 maggio 2011, Napoli.
- Franco R. (2020), *Dai titoli all'aiuto alle autorizzazioni agli impianti viticoli: tra beni e diritti*, "Rivista di diritto alimentare" n. 3.
- Galloni G. (1999), *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Roma.
- Galloni G., Tarolo C., Donnhauser C. (1995), *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Milano.
- Gencarelli F. (2010), *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" vol. 19.
- Germanò A. (2014), *L'abbandono del sistema di contingentamento della produzione agricola nei regolamenti del 2013*, Firenze.
- Germanò A., Rook Basile E. (2010), *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino.
- Jannarelli A. (2006), *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Jannarelli A. (2007), *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Jannarelli A. (2009), *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" vol. 18.
- Jannarelli A. (2013), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Paganizza V. (2013), *Les quatre Mousquetaires (ou mousquetons) contre E. Coli: i Regolamenti (UE) 208/2013, 209/2013, 210/2013, 211/2013 e gli "eccessi" nella sicurezza*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.
- Paoloni L. (a cura di) (2009), *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma.
- Rossi Doria M. (2005), *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali ed ambiente*, Napoli.
- Sgarbanti G. (1988), *Le fonti del diritto agrario*, vol. I: *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova.

AGRICULTURAL BUSINESS AND LIFE SCIENCES IN EUROPEAN AGRICULTURAL LAW

Summary

The article focuses on the evolutionary trends of agricultural law in a European perspective, highlighting the challenges and problematic issues that have accompanied the choices made in the context of the Common Agricultural Policy in the 21st century. In this perspective, particular attention has been paid to the issues of the agricultural business and the subject of the limits of agricultural activity; these are issues raised in the Italian legal system, but also relevant to the Polish legal system, as Roman Budzinowski has repeatedly stressed in his works. The analysis considers in particular the reforms of the present century, from the Mid-Term Review 2003 to the reforms of 2013 and of 2021, when there occurred a rediscovery of agriculture as a productive activity; it also highlights the emergence of new systemic models that eventually formed the European agricultural codes. Then, the most recent innovations introduced by the Lisbon Treaty are recalled, starting from some recent regulations on official controls and Commission documents on the European Green Deal and animal welfare, to the protection of all forms of life and the environment in its complexity and unity, which leads to the conclusion that the complex events of the first two decades of the 21st century are marked by an increasing attention directed towards the life sciences seen as an essential and distinctive element of the activity of an agricultural enterprise in all its forms.

Keywords: agribusiness, WTO, Common Agricultural Policy, European agricultural codes, animal welfare, life sciences

IMPRESA AGRICOLA E SCIENZE DELLA VITA NEL DIRITTO EUROPEO DELL'AGRICOLTURA

Riassunto

Il lavoro indaga sulle linee evolutive del diritto agrario nella prospettiva europea, ponendo in evidenza le sfide e le criticità che nel XXI secolo hanno connotato le scelte operate nell'ambito della politica agricola comune. All'interno di questa prospettiva, specifica attenzione è assegnata ai temi dell'impresa agricola e della stessa perimetrazione dell'attività agricola; temi risalenti nell'ordinamento italiano, ma rilevanti anche nell'ordinamento polacco, come sottolineato più volte negli studi di Roman Budzinowski. L'analisi investe in particolare le riforme di questo secolo, dalla MTR del 2003 alle riforme del 2013 e del 2021 con la riscoperta dell'agricoltura come attività produttiva, sottolineando l'emergere di nuovi modelli sistemici, che finiscono per costruire Codici europei dell'agricoltura. Vengono poi richiamate le ultime novità introdotte dal Trattato di Lisbona, da alcuni recenti regolamenti in tema di controlli ufficiali e dai documenti della Commissione sul Green Deal europeo, con la connessa attenzione ai temi del benessere animale e della tutela di ogni forma di vita e dell'ambiente nella sua complessità e unità, per concludere che le complesse vicende di questi due primi decenni del XXI secolo si caratterizzano per la crescente attenzione verso le scienze della vita come elemento essenziale e connotante dell'attività dell'impresa agricola in tutte le sue diverse declinazioni.

Parole chiave: impresa agricola, WTO, politica agricola comune, codici europei dell'agricoltura, benessere animale, scienze della vita

JERZY BIELUK*

ORCID: 0000-0002-9949-472X

Kilka uwag dotyczących opodatkowania rolnictwa w Polsce w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu

1. Zagadnienia wstępne

Polityka subsydiowania rolnictwa jest częścią współczesnej gospodarki i nieodłącznym elementem ekonomii krajów rozwiniętych. Jednocześnie system podatkowy, odmienny w poszczególnych krajach, z reguły zawiera szereg elementów uprzywilejowujących rolnictwo. W Polsce powszechny system podatkowy (podatek dochodowy) nie obejmuje typowej działalności rolniczej. Niewielkie obciążenia fiskalne dochodu występują tylko w opodatkowaniu działów specjalnych produkcji rolnej¹. Wielokrotnie w ostatnich kilkudziesięciu latach postulowano zmiany systemu opodatkowania rolnictwa². Jednak w podstawowej konstrukcji podatku rolnego nic się nie zmieniło od 1984 r., tj. od wejścia w życie ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym³. Inne podatki mają zaś w rolnictwie charakter marginalny.

* Uniwersytet w Białymstoku.

¹ Szerzej: J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013.

² Zob. m.in. M. Podstawka, *Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce*, Warszawa 1995; M. Burzec, P. Smoleń, *Nowy model opodatkowania rolnictwa w Polsce*, w: P. Smoleń (red.), *Opodatkowanie rolnictwa w Polsce. Weryfikacja założeń. Perspektywa zmian*, Warszawa 2018; R.I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Białystok 2007; K. Gruzziel, *Stan i kierunki zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolniczych*, Warszawa 2008.

³ Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 333). Ustawa o podatku rolnym była wielokrotnie nowelizowana, m.in. wyłączono opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej z opodatkowania podatkiem rolnym, jednak zasadnicza konstrukcja podatku obciążającego grunt rolny pozostała bez zmian.

Istotnym elementem polityki rolnej Unii Europejskiej stają się założenia Zielonego Ładu oraz strategii „Od pola do stołu”⁴. Celem rozważań jest określenie roli systemu opodatkowania rolnictwa, jaką mógłby on odgrywać we wdrażaniu nowych rozwiązań służących przede wszystkim minimalizowaniu wpływu produkcji rolnej na środowisko, ale także w kształtowaniu ustrojowego modelu rolnictwa opartego na gospodarstwach rodzinnych. System podatkowy w rolnictwie jest odporny na zmiany. Okazją do jego zreformowania mógłby być Zielony Ład, przy którego wdrażaniu można by stworzyć mechanizmy fiskalne stymulujące rolników do działań proekologicznych i proklimatycznych.

2. System podatkowy w polskim rolnictwie

Od momentu wprowadzenia podatków dochodowych do systemu podatkowego w Polsce z ich zakresu wyłączone są dochody z rolnictwa⁵. Zgodnie z ustawami o podatkach dochodowych działalność rolnicza nie jest nimi objęta. Na mocy art. 2 ust. 1 obu ustaw do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, nie stosuje się przepisów tych ustaw. Podatek rolny jest podatkiem anachronicznym, niedostosowanym do współczesnych rozwiązań, nie spełnia prawie żadnej roli stymulującej i ma niewielkie znaczenie fiskalne.

Z różnych powodów, przede wszystkim politycznych, podatek rolny trwa praktycznie niezmienny od 1984 r. Przetrwiał nawet zmiany ustroju. W doktrynie panuje zgoda, że podatek rolny powinien być zreformowany, że należy wprowadzić podatek dochodowy w rolnictwie (choć jego zakres wymaga ustalenia). Literatura na ten temat jest obszerna, a stanowisk broniących podatku rolnego praktycznie nie ma.

Próbie wyjaśnienia trwałości konstrukcji opodatkowania rolnictwa podjął Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z 26 października 2010 r. wydanym w sprawie dotyczącej motywów nieobjęcia rolników podatkiem dochodowym w 1991 r.⁶ TK wskazał: „Przesłanką zachowania takiego unormowania w zakresie opodatkowania rolników u progu transformacji ustrojowej

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [dostęp: 12.10.2021].

⁵ Regulacja ta pozostaje niezmienną od wejścia w życie obu ustaw o podatku dochodowym, tj. ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1128) i ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1800).

⁶ Wyrok TK z 26 października 2010 r., sygn. akt: K 58/07, OTK Seria A, 2010, nr 8, poz. 80.

w 1991 r. było panujące wówczas przekonanie, że ówczesne rozdrobnienie indywidualnych gospodarstw rolnych i ich zacofanie doprowadziły do znacznie niższej wydajności i opłacalności pracy w rolnictwie niż poza nim. Miało to też wynikać z dominującego naturalnego charakteru tej gospodarki z przeznaczeniem efektów produkcji na potrzeby rolników i ich rodzin, z ograniczonym jej udziałem w rozwiniętych procesach rynkowych. Ustawodawca zakładał, że ówczesny poziom rolników pracujących na granicy opłacalności nie pozwoli też na sprostanie przez nich procedurom precyzyjnego ustalania ich przychodów, kosztów i rzeczywistego dochodu z ich działalności rolniczej, co miało być warunkiem szerokiego objęcia gospodarczej działalności indywidualnych rolników obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Argumentacja ta podnoszona jest do dzisiaj w dyskusjach na temat projektów ustawodawczych dotyczących zmian systemu ich opodatkowania i modyfikacji systemu KRUS⁷.

Jak słusznie zauważa TK w powołanym wyżej wyroku, analizując finansowanie ubezpieczenia zdrowotnego, ale odnosząc się też do systemu podatkowego: „populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest dzisiaj (w przeciwieństwie do sytuacji w 1991 r.) bardzo zróżnicowana. Obejmuje – jak wykazano w literaturze powołanej w części III pkt 7 uzasadnienia wyroku – dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości”. Konkludując, TK zaś stwierdza: „Zdolność opłatowa tych trzech grup rolników objętych dziś jednolitym finansowaniem ich ubezpieczenia zdrowotnego przez budżet państwa jest w rzeczywistości zasadniczo różna, co czyni zaskarżoną regulację (art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy zdrowotnej) niezgodną z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji”. Prowadzi to do wniosku, iż niezgodne z Konstytucją RP⁸ jest zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiągniętych przez nich przychodów.

⁷ TK powołuje się na następujące publikacje: M. Wasilewski, K. Gruzziel, *Podatek dochodowy w indywidualnych gospodarstwach rolniczych – koncepcja i skutki*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2008, nr 1; J.S. Zegar (red.), *Sytuacja ekonomiczna polskiego rolnictwa po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

Wskazany wyrok zapadł 11 lat temu. Z jego konkluzji wynika, że obecnie obowiązujący system opodatkowania rolników, bez względu na ich dochody (z wyjątkiem opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej), należy uznać za niezgodny z Konstytucją RP. Już wtedy Trybunał Konstytucyjny dostrzegał wyraźnie, iż argumentacja dotycząca niemożności ustalania dochodów rolników jest anachroniczna. Jednak mimo powszechnego doktrynalnego konsensusu dotyczącego konieczności zmian nie są nawet podejmowane próby reformy systemu opodatkowania rolnictwa. Co prawda w 2013 r. przygotowano w Ministerstwie Finansów wstępne założenia do projektu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z działalności rolniczej oraz o zmianie innych ustaw, jednak nie podjęto nad nim bardziej zaawansowanych prac⁹.

3. Opodatkowanie a Zielony Ład w rolnictwie

Oczywiste jest, iż działalność człowieka oddziałuje na klimat i nie jest to oddziaływanie korzystne. Zatrzymanie globalnego ocieplenia jest największym wyzwaniem stojącym obecnie przed ludzkością¹⁰. Zmiany klimatu, z jakimi mamy dziś do czynienia, nie wystąpiły dotąd w historii ludzkości. Część z nich, jak chociażby ciągle wzrost poziomu mórz, jest nieodwracalna nawet w długiej perspektywie. Jak wskazuje raport IPCC „Climate Change 2021: the Physical Science Basis”, konieczne więc są szybkie, zdecydowane i ambitne działania na rzecz redukcji emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych. Jest to jedyny sposób, aby zatrzymać zmiany klimatyczne. Należy jednak przebudować w tym celu cały system prawny. Unia Europejska określiła w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, że Europa do 2050 r. stanie się pierwszym neutralnym dla klimatu kontynentem¹¹. Rolnictwo w sposób naturalny jest częścią Europejskiego Zielonego Ładu. Jako cele w zakresie europejskiego systemu rolno-żywnościowego ustalono: 1) zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego związanego z syste-

⁹ Projekt nie został upubliczniony, jest dostępny tylko w trybie dostępu do informacji publicznej.

¹⁰ Literatura przedmiotu jest w tym zakresie bardzo bogata. Warto wymienić tu książki, które spotkały się z dużym odzewem społecznym: J.S. Foer, *Klimat to my. Ratowanie planety zaczyna się przy śniadaniu*, Warszawa 2020; N. Klein, *To wszystko zmienia. Kapitalizm kontra klimat*, Warszawa 2020; jak również ostatni raport IPCC, który nie pozostawia złudzeń w kwestii wpływu działań człowieka na klimat – streszczenie: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf [dostęp: 12.10.2021] i pełen raport: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf [dostęp: 12.10.2021].

¹¹ https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_pl [dostęp: 12.10.2021].

mem żywnościowym, 2) wzmocnienie odporności systemu żywnościowego Unii Europejskiej, 3) przeprowadzenie globalnej transformacji w kierunku konkurencyjnej zrównoważoności „od pola do stołu”¹².

Jak wskazuje się w odtajnionym niedawno raporcie OECD na temat opodatkowania rolnictwa: „Motywacją leżącą u podstaw tego przeglądu opodatkowania w rolnictwie była poprawa bazy dowodowej dotyczącej wpływu różnych polityk podatkowych na główne czynniki napędzające produktywność i zrównoważony rozwój rolnictwa – innowacje, zmiany strukturalne, wykorzystanie zasobów naturalnych i zmiany klimatyczne”¹³.

Podkreśla się również konieczność lepszego zrozumienia bezpośredniego i pośredniego wpływu przepisów podatkowych na rolnictwo oraz bardziej regularnej oceny wpływu polityki podatkowej na rolnictwo. Konieczne jest więc przyjrzenie się, w jaki sposób system podatkowy może wpływać na realizację powyższych celów.

W literaturze wymienia się różne podejścia do funkcji podatków. Można mówić o funkcji fiskalnej, redystrybucyjnej i stymulacyjnej¹⁴. W teorii ekonomicznej występują dwa podejścia do roli podatku¹⁵: pierwsze zakłada wyłącznie jego fiskalną rolę, drugie – łączy rolę fiskalną z realizacją istotnych celów pozafiskalnych, np. pobudzanie inwestycji, ochronę środowiska naturalnego, korygowanie nadmiernego zróżnicowania dochodów w społeczeństwie¹⁶. System podatkowy powinien przy tym realizować zasadę sprawiedliwości podatkowej. Polski system podatkowy jako całość, a w szczególności skomplikowana konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych, jako zasadę przyjmuje stymulacyjną rolę obciążeń fiskalnych. Szereg ulg, zwolnień i zróżnicowane stawki podatkowe to elementy złożonego systemu mającego realizować, oprócz dostarczania dochodów budżetowi, określone funkcje pozafiskalne.

W Polsce podatek rolny, jako podstawowe obciążenie finansowe rolnictwa, nie pełni żadnej z wymienionych funkcji. W Unii Europejskiej stosuje się

¹² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_pl [dostęp: 12.10.2021].

¹³ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/073bdf99-en/1/2/1/3/index.html?itemId=/content/publication/073bdf99-en&_csp_=eff68945dd337defc6e9948e27bfd6&itemIGO=oecd&itemContentType=book – rozdział 3 raportu OECD [dostęp: 12.10.2021].

¹⁴ M. Forfa, *Podatek rolny a rozwój gospodarstw rolnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW” 2011, nr 89, s. 75 i n.

¹⁵ S. Owsiak, *Kontrowersje wokół współczesnej polityki podatkowej – wybrane zagadnienia*, w: J. Szołno-Koguc (red.), *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarkach*, Lublin 2019, s. 27–28 i n.

¹⁶ Ibidem. Por. M. Jaszczyński, *Funkcje podatków w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe PWSZ Płock” 2017, t. 25, s. 221–222.

politykę niskich obciążeń fiskalnych produkcji rolnej¹⁷, jednak państwo nie rezygnuje z mechanizmu opodatkowania rolnictwa jako narzędzia polityki gospodarczej i społecznej. Natomiast nie budzi wątpliwości to, że konstrukcja systemu podatkowego powinna być kompromisem między celami fiskalnymi, gospodarczymi i ekonomicznymi¹⁸.

Coraz większe znaczenie zyskuje koncepcja ekologizacji systemu podatkowego. Założenia ekologizacji systemu podatkowego, jego „zazielenienia” (*greening the tax system*) zakładają wprowadzenie do obciążeń fiskalnych rozwiązań przyjaznych dla środowiska, a jednocześnie pozytywnie oddziałujących na rozwój społeczno-gospodarczy¹⁹. W krajach Unii Europejskiej mamy zróżnicowany system podatków i opłat ekologicznych²⁰. Również w Polsce istnieje szereg obciążeń finansowych, które można zaliczyć do obciążeń ekologicznych, takich jak opłaty za korzystanie ze środowiska (pobór wody, odprowadzanie ścieków, składowanie odpadów, opłaty produktowe, opłaty z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji itd.)²¹.

Rolnictwo, a szczególnie produkcja zwierzęca, wpływa znacząco na klimat. Hodowla zwierząt oraz stosowanie nadmiernej ilości nawozów silnie oddziałuje na środowisko i zwiększa emisję gazów cieplarnianych²². W Polsce głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych jest nawożenie gleb rolniczych (emisje N₂O z nawożenia) oraz hodowla zwierząt (fermentacja jelitowa oraz gospodarka odpadami zwierzęcymi powodujące emisję niebezpiecznego dla klimatu metanu)²³. Konieczne będzie zmierzenie się z tym problemem i zastosowanie odpowiednich bodźców ekonomicznych w celu ograniczenia emisji. Mechanizmy uwzględniające pożądane zacho-

¹⁷ B. Hinn, D. Blandford, *Taxation Concessions as instrument of Agricultural Policy*, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/7976/1/cp07hi01.pdf> [dostęp: 12.10.2021].

¹⁸ A. Paluch-Dybek, *Rola podatków w zasilaniu budżetu państwa – analiza na przykładzie Polski*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 2, s. 60.

¹⁹ Szerzej: M. Cieślukowski, *Ekologizacja polskiego systemu podatkowego*, w: J. Szolno-Koguc (red.), *Ewolucja roli podatków...*, s. 157 i n.

²⁰ P. Małecki, *Podatki i opłaty ekologiczne w rozwiniętych gospodarkach krajach świata*, „Zeszyty Naukowe AE w Krakowie” 2005, nr 668, s. 79 i n.; J. Śleszyński, *Podatki środowiskowe i podział na grupy podatków według metodyki Eurostatu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2014, nr 3(69), s. 52 i n.

²¹ M. Ziółko, *Podatki ekologiczne w Polsce*, w: P. Urbanek, E. Walińska (red.), *Ekonomia i nauki o zarządzaniu w warunkach integracji gospodarczej*, https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/19741/8-139_149-Zi%F3%20ko.pdf;jsessionid=B6CD85F0ECF7EEDA-E1ABE426CFBBF60B?sequence=1 [dostęp: 15.10.2021]. Zob. też: B. Kryk, L. Kłos, I.A. Łucka, *Podatki i opłaty ekologiczne po polsku*, Warszawa 2011, s. 9 i n.

²² <https://www.greenpeace.org/poland/dowiedz-sie/rolnictwo/> [dostęp: 15.10.2021].

²³ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/emisje-gazow-cieplarnianych-ghg-z-rolnictwa>, dane z 2018 r. [dostęp: 15.10.2021].

wania (np. inwestycje skutkujące ograniczeniem emisji) mogłyby znaleźć się w nowym systemie opodatkowania rolnictwa.

Wielokrotnie opowiadałem się za wprowadzeniem podatku dochodowego w rolnictwie²⁴. Teza ta, bez określenia sposobu i celu wprowadzenia go, nie jest z pewnością nowatorska. Problemem jest to, w jaki sposób wprowadzić ten podatek, aby miał sens nie tylko ekonomiczny (zwiększenie wpływów do budżetu państwa), ale także ekologiczny (realizacja celów polityki klimatycznej).

Analizując problematykę opodatkowania rolnictwa w obecnej sytuacji gospodarczej i społecznej, należy przyjąć, że konieczne jest stworzenie systemu podatkowego, który będzie stymulował pożądane zachowania gospodarze i kierunki produkcji²⁵. Jednocześnie, aby realizować konstytucyjną zasadę wspierania gospodarstw rodzinnych, należy stworzyć narzędzia fiskalne różnicujące obciążenia gospodarstw zależnie od ich wielkości czy rodzaju produkcji, tj. ich miejsca w preferowanym modelu rolnictwa, którym jest rolnictwo rodzinne i rolnictwo minimalizujące wpływ produkcji na klimat.

Opodatkowanie rolnictwa podatkiem dochodowym mogłoby stymulować produkcję ekologiczną, a przede wszystkim promować model rolnictwa mającego w Polsce oparcie konstytucyjne – rodzinne gospodarstwo rolne. Gospodarstwa wielkotowarowe, nastawione na maksymalizację produkcji, a zwłaszcza wielkie zakłady produkcji zwierzęcej, nie powinny znajdować się poza systemem opodatkowania dochodu. Nie wystarczy prowadzić politykę subsydiowania zachowań pożądanych, ale należy wdrożyć mechanizmy fiskalne związane z obciążeniami zachowań niepożądanych. Przemysłowy chów zwierząt jest obecnie jedną z najbardziej szkodliwych aktywności człowieka pod względem wpływu na klimat²⁶. Mechanizmy podatkowe mogłyby zapobiec preferencyjnemu traktowaniu tego rodzaju aktywności przez państwo. Obecnie przemysłowy chów zwierząt jest zwolniony z podatku dochodowego (z wyjątkiem chowu ptactwa i zwierząt futerkowych²⁷). Nie chodzi jednak o to, aby nakładać nadmierne obciążenia fiskalne, ale by zbliżyć pod względem obciążeń tego rodzaju działalność z pozarolniczą działalnością gospodarczą.

Nietrudno wyróżnić działalność rolniczą, która jest z punktu widzenia środowiska, wpływu na klimat, jak również szeroko rozumianej moralności

²⁴ J. Bieluk, *Działy specjalne...*, s. 346.

²⁵ Systematyka podatków i opłat ekologicznych: *Environmental taxes: recent developments in tools for integration*, Copenhagen 2000, s. 19–20, https://www.eea.europa.eu/publications/Environmental_Issues_No_18 [dostęp: 15.10.2021]; M. Cieślukowski, *Ekologizacja...*, s. 160.

²⁶ J.S. Foer, *Zjadanie zwierząt*, Warszawa 2019.

²⁷ I to opodatkowanie jest zdecydowanie korzystniejsze niż przy nierolniczej działalności gospodarczej.

(chów zwierząt futerkowych) niewłaściwa. Dlaczego więc nadal utrzymywane są przywileje podatkowe dla działalności, która nie ma nic wspólnego z modelem gospodarstwa rodzinnego promowanego w Konstytucji RP i wywiera negatywny wpływ na środowisko?

Działalność rolnicza powinna być objęta podatkiem dochodowym. Nie należy jednak mylić opodatkowania majątku rolnika i opodatkowania jego dochodu. Podatek dochodowy nie może zastąpić podatku rolnego²⁸. Konieczne jest stworzenie prostej konstrukcji: podatek majątkowy, podatek od obrotu (VAT) i podatek dochodowy. Jest to powszechnie akceptowane rozwiązanie, ale, przede wszystkim z powodów politycznych, trudne do przeprowadzenia.

Wprowadzenie podatku dochodowego, obok podatku obciążającego majątek rolnika, nie zwiększy znacząco obciążeń podatkowych. W wielu gospodarstwach niskodochodowych podatek dochodowy praktycznie nie wystąpi z uwagi na ujemne wartości dochodu do opodatkowania lub mieszanie się w kwocie zwolnionej z podatku²⁹. Natomiast w przypadku gospodarstw wysokotowarowych obciążenie powinno znacząco wzrosnąć. Dzięki temu system miałby bardziej sprawiedliwy charakter, gdyż wysokie dochody łączyłyby się z odpowiednio wyższymi podatkami.

Do celów podatkowych należałoby wprowadzić trzy kategorie gospodarstw³⁰. Pierwszą z nich stanowiłyby gospodarstwa socjalne, nieprodukcyjne, produkujące głównie na własne potrzeby. Powinny one być zwolnione z opodatkowania z uwagi na wysokość produkcji i co za tym idzie – niskie dochody lub ich brak. Jedynym podatkiem powinien być podatek od majątku (gruntu) o podobnej konstrukcji i wysokości jak obecnie obowiązujący podatek rolny.

Drugą kategorią powinny być gospodarstwa rodzinne, produkujące na rynek, jednak nieprzekraczające określonej wielkości produkcji, korzystające tylko w niewielkim stopniu z siły najemnej. Takie jednostki powinny być objęte opodatkowaniem podatkiem dochodowym zryczałtowanym, w roz-

²⁸ Podatek majątkowy powinien pozostać dochodem gminy. Zob. M. Wasilewski, K. Gruziel, *Podatek rolny a podatek dochodowy – konsekwencje zmian dla gospodarstw rolnych*, „Roczniki Nauk Rolniczych” Seria G, 2008, t. 94, z. 2, s. 117; por. rozwiązania dotyczące innych krajów Unii Europejskiej w tym zakresie: K. Karpus, *Systemy podatków lokalnych w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2002, s. 13 i n.

²⁹ Zob. wyniki badań zaprezentowane przez K. Gruziel, *Konsekwencje finansowe wprowadzenia podatku dochodowego w indywidualnych gospodarstwach rolniczych*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 72, s. 91–105.

³⁰ J. Bieluk, *Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

sądnej wysokości, która nie zakłóciłaby funkcjonowania i rozwoju takiego gospodarstwa. Ryczałt może być naliczany od wielkości przychodów bądź – podobnie jak przy opodatkowaniu działów specjalnych produkcji rolnej – od wielkości określonych rodzajów produkcji rolnej. Tego rodzaju system byłby systemem preferencyjnym w stosunku do opodatkowania typowej działalności gospodarczej oraz działalności rolniczej wielkich jednostek produkcyjnych, które należy zaliczyć do następnej kategorii. Rolnicy prowadzący gospodarstwa rodzinne powinni mieć możliwość wyboru, tak jak w przypadku działów specjalnych produkcji rolnej, czy rozliczać się na zasadach ryczałtowych, czy stosować rozliczenie oparte na rzeczywistych wynikach finansowych gospodarstwa. Ryczałt pozwoliłby określić preferencje państwa co do poszczególnych rodzajów produkcji, np. do produkcji ekologicznej można byłoby stosować inne stawki ryczałtowe. Byłby to przejrzysty i prosty do stosowania mechanizm.

Trzecią kategorią byłyby jednostki zajmujące się produkcją rolniczą o dużej skali i opartą w głównej mierze na pracy najemnej. Nie są one gospodarstwami rodzinnymi, preferowanymi przez Konstytucję RP, toteż system ich opodatkowania powinien zależeć m.in. od rodzaju produkcji i jej wpływu na klimat. Nie ma żadnego uzasadnienia (a tak jest obecnie) nieobjęcie opodatkowaniem podatkiem dochodowym przedsiębiorstw rolnych, takich jak fermy tuczników o wielkości produkcji liczonej w dziesiątkach milionów euro.

Takie rozwiązanie pozwoliłoby na aktywne prowadzenie polityki państwa wspierającej preferowany model rolnictwa, a jednocześnie realizację zasady powszechności opodatkowania i sprawiedliwości obciążeń podatkowych. Umożliwiłoby także wbudowanie w system podatkowy szeregu funkcji pozafiskalnych, takich jak: wspomaganie inwestycji proekologicznych, preferowanie określonych rodzajów produkcji czy wspomaganie działań w kierunku zachowania różnorodności biologicznej. Wiele działań rolników byłoby wówczas z jednej strony stymulowanych przez strumień środków unijnych, a z drugiej – wspomaganych przez mechanizmy fiskalne.

4. Uwagi końcowe

Trudno powiedzieć, czy bezwład związany z reformą opodatkowania rolnictwa można w obecnej sytuacji politycznej przerwać. Z pewnością jednak powiązanie obciążeń fiskalnych rolnictwa z jego wpływem na środowisko jest w dłuższej perspektywie koniecznością. Ustawodawca poradził sobie z określeniem modelu gospodarstwa rodzinnego w ramach ograniczenia

nabywania nieruchomości rolnych w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³¹. Potrafił zdefiniować, pomijając jego nieprecyzyjność, pojęcie preferowanego modelu gospodarstwa rolnego.

Należy zatem wykorzystać system podatkowy, aby w ramach obciążeń fiskalnych wzmocnić gospodarstwa rodzinne, nastawione na rodzaj i metody produkcji najbliższe neutralności klimatycznej. Ekologizacja powinna być jednym z celów reformy opodatkowania rolnictwa³². „Zazielenienie” systemu podatkowego powinno dotyczyć bezpośrednich obciążeń fiskalnych rolnictwa, tj. podatku dochodowego, którego wprowadzenie stworzyłoby zarazem mechanizm obciążający te rodzaje działalności, które najbardziej niekorzystnie oddziałują na środowisko.

Nie ma usprawiedliwienia dla preferencji podatkowych przy produkcji rolnej wpływającej negatywnie na środowisko (np. wysokotowarowa produkcja zwierzęca). Do ustawodawcy, w ramach konsultacji społecznych, powinno należeć określenie granicy między modelowym gospodarstwem indywidualnym, traktowanym preferencyjnie, a wysokotowarową, szkodliwą dla klimatu produkcją rolną.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2013), *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok.
- Bieluk J. (2015), *Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Burzec M. (2018), *Podatek rolny*, w: P. Smoleń (red.), *Opodatkowanie rolnictwa w Polsce. Weryfikacja założeń. Perspektywa zmian*, Warszawa.
- Burzec M., Smoleń P. (2018), *Nowy model opodatkowania rolnictwa w Polsce*, w: P. Smoleń (red.), *Opodatkowanie rolnictwa w Polsce. Weryfikacja założeń. Perspektywa zmian*, Warszawa.
- Cieślukowski M. (2019), *Ekologizacja polskiego systemu podatkowego*, w: J. Szolno-Koguc (red.), *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarstwach*, Lublin.
- Dziemianowicz R.I. (2007), *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Białystok.
- Environmental taxes: recent developments in tools for integration*, Copenhagen 2000, https://www.eea.europa.eu/publications/Environmental_Issues_No_18 [dostęp: 15.10.2021].
- Foer J.S. (2019), *Zjadanie zwierząt*, Warszawa.

³¹ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655).

³² Niniejszy artykuł ma tylko zasygnalizować problem, inna kwestia, wymagająca szerokich badań, to przygotowanie konkretnych rozwiązań ustawowych.

- Foer J.S. (2020), *Klimat to my. Ratowanie planety zaczyna się przy śniadaniu*, Warszawa.
- Forfa M. (2011), *Podatek rolny a rozwój gospodarstw rolnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW” nr 89.
- Gruziel K. (2008), *Konsekwencje finansowe wprowadzenia podatku dochodowego w indywidualnych gospodarstwach rolniczych*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” nr 72.
- Gruziel K. (2008), *Stan i kierunki zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolniczych*, Warszawa.
- Hinn B., Blandford D. (2007), *Taxation Concessions as Instrument of Agricultural Policy*, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/7976/1/cp07hi01.pdf> [dostęp: 12.10.2021].
- Jaszczyński M. (2017), *Funkcje podatków w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe PWSZ Płock” t. 25.
- Karpus K. (2002), *Systemy podatków lokalnych w wybranych państwach europejskich*, Toruń.
- Klein N. (2020), *To wszystko zmienia. Kapitalizm kontra klimat*, Warszawa.
- Kryk B., Kłos L., Łucka I.A. (2011), *Podatki i opłaty ekologiczne po polsku*, Warszawa.
- Małecki P. (2005), *Podatki i opłaty ekologiczne w rozwiniętych gospodarzo krajach świata*, „Zeszyty Naukowe AE w Krakowie” nr 668.
- Owsiak S. (2019), *Kontrowersje wokół współczesnej polityki podatkowej – wybrane zagadnienia*, w: J. Szołno-Koguc (red.), *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarkach*, Lublin.
- Paluch-Dybek A. (2018), *Rola podatków w zasilaniu budżetu państwa – analiza na przykładzie Polski*, „Studia Ekonomiczne” nr 2.
- Podstawka M. (1995), *Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce*, Warszawa.
- Śleszyński J. (2014), *Podatki środowiskowe i podział na grupy podatków według metodyki Eurostatu*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 3(69).
- Wasilewski M., Gruziel K. (2008), *Podatek dochodowy w indywidualnych gospodarstwach rolniczych – koncepcja i skutki*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 1.
- Wasilewski M., Gruziel K. (2008), *Podatek rolny a podatek dochodowy – konsekwencje zmian dla gospodarstw rolnych*, „Roczniki Nauk Rolniczych” Seria G, t. 94, z. 2.
- Zegar J.S. (red.) (2009), *Sytuacja ekonomiczna polskiego rolnictwa po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Ziółko M. (2016), *Podatki ekologiczne w Polsce*, w: P. Urbanek, E. Walińska (red.), *Ekonomia i nauki o zarządzaniu w warunkach integracji gospodarczej*, Łódź, [https://dSPACE.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/19741/8-139_149-Zi%F3%20ko.pdf;jsessionid=B6CD85F0E\[F7EEDAE1ABE426CFBBF60B?sequence=1](https://dSPACE.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/19741/8-139_149-Zi%F3%20ko.pdf;jsessionid=B6CD85F0E[F7EEDAE1ABE426CFBBF60B?sequence=1) [dostęp: 15.10.2021].

SOME REMARKS ON THE TAXATION OF AGRICULTURE IN POLAND IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN GREEN DEAL

Summary

The aim of the considerations is an attempt to define the role that the system of taxation of agriculture could play in the implementation of new solutions aimed primarily at minimising the impact of agricultural production on the environment. The considerations should also take into account the role of the agricultural taxation system in shaping the systemic model of

agriculture based on family farms. In conclusion, the author proposes, among other things, that the system of taxation should be directed towards easing fiscal burdens of family farms oriented towards the type and methods of production which are closest to climate neutrality. The greening of agricultural taxation ought to be one of the objectives of the reform of agricultural taxation. It should be up to the legislator, in the framework of public consultations, to define the boundary between a model individual holding which is treated preferentially and a large-scale agricultural production that has a very negative impact on the climate.

Keywords: taxes in agriculture in Poland, European Green Deal, agricultural income tax

ALCUNE OSSERVAZIONI SULLA TASSAZIONE IN AGRICOLTURA IN POLONIA NEL CONTESTO DEL GREEN DEAL EUROPEO

Riassunto

L'articolo si propone di definire il ruolo che il sistema di tassazione in agricoltura potrebbe svolgere nel processo di attuare nuove soluzioni volte principalmente a minimizzare l'impatto che la produzione agricola ha sull'ambiente. Allo stesso tempo, le considerazioni dovrebbero tenere conto del ruolo che il sistema di tassazione in agricoltura può avere sul modello sistemico di agricoltura basato sulle aziende a conduzione familiare. Nella parte conclusiva, l'autore afferma, tra l'altro, che il sistema fiscale dovrebbe essere sfruttato anche per rafforzare le aziende a conduzione familiare che puntano sul tipo e sui metodi di produzione più vicini alla neutralità climatica. L'inverdimento della tassazione in agricoltura dovrebbe costituire uno degli obiettivi della sua riforma. Al legislatore dovrebbe spettare, previa consultazione pubblica, il compito di definire il confine tra il modello di azienda agricola individuale, da lui privilegiato, e la produzione agricola di massa con impatto molto negativo sul clima.

Parole chiave: tassazione in agricoltura in Polonia, Green Deal europeo, aziende a conduzione familiare

PAWEŁ A. BLAJER*

ORCID: 0000-0001-5535-5173

Rozważania o rozszerzaniu się zakresu regulacji prawnorolnej z uwzględnieniem perspektywy notariusza

1. Wprowadzenie

Powszechnie znany jest dorobek Profesora Romana Budzinowskiego jako wybitnego teoretyka prawa rolnego¹. Jednak Szanownemu Jubilatowi nie są też obce problemy praktycznego stosowania regulacji prawnorolnych, w szczególności stosowania ich przez notariuszy². Wyrażając głębokie uznanie Jubilatowi, niniejsze rozważania warto poświęcić stopniowemu rozszerzaniu zakresu regulacji zaliczanych do tradycyjnego prawa rolnego (prawa grunтового) oraz wpływowi tego zjawiska na notarialną praktykę ich stosowania.

Do podjęcia badań w tym przedmiocie skłaniają obserwowane w ostatnich latach zmiany legislacyjne. Wejście w życie ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³ doprowadziło nie tylko do przy-

* Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

¹ Wśród wielu publikacji zob. w szczególności: R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008; idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.

² R. Budzinowski, *Zbycie spadku obejmującego gospodarstwo rolne w praktyce notarialnej*, „Nowe Prawo” 1985, nr 7–8; idem, *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy w praktyce notarialnej*, „Nowe Prawo” 1986, z. 7–8; idem, *Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej*, „Rejent” 2004, nr 10.

³ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 868 ze zm.; dalej u.w.s.n.).

wrócenia praktycznego znaczenia przepisom ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴, ale także do znaczącego rozszerzenia przedmiotu regulacji tego aktu prawnego. W konsekwencji unormowania u.k.u.r., tradycyjnie zaliczane do rolnego prawa gruntowego, stały się przedmiotem zainteresowania nie tylko prawników agrarystów, ale również specjalistów innych dziedzin prawa, o czym może świadczyć liczba publikacji i organizowanych konferencji o interdyscyplinarnym charakterze⁵. Co więcej, znaczenie obecnych regulacji u.k.u.r. nie ma wyłącznie wymiaru teoretycznego; przeciwnie, ustawa ta głęboko oddziałuje na praktykę stosowania prawa, a problemy związane z interpretacją jej unormowań istotnie wpływają na funkcjonowanie praktyków prawa, zwłaszcza notariuszy.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakterystyki zarysowanej „ofensywy” regulacji prawnorolnych, tj. wpływu, jaki u.k.u.r. wywiera na regulacje niezaliczające się tradycyjnie do prawa rolnego oraz na notarialną praktykę obrotu nieruchomościami. Konieczne jest jednak zawężenie przedmiotu analiz do kwestii najbardziej ogólnych, ukazujących skalę oddziaływania u.k.u.r. na regulacje wolne dotychczas od jakichkolwiek form „agraryzacji”. Tym zagadnieniom zostanie poświęcona pierwsza część opracowania. W drugiej części ukazany zostanie wymiar praktyczny regulacji u.k.u.r. poprzez przybliżenie niektórych problemów, z jakimi spotykają się notariusze, jako praktycy stosujący tę ustawę w swej codziennej działalności. Wybór tej profesji prawniczej nie jest przypadkowy, gdyż to właśnie notariusze najczęściej stają przed dylematami interpretacyjnymi wynikającymi z aktualnej redakcji przepisów u.k.u.r. Realizacja tego celu badawczego umożliwi dokonanie oceny opisanej „ofensywy” prawa rolnego gruntowego, poprzez wskazanie, czy rozszerzanie zakresu jego regulacji następuje w sposób racjonalny i spójny.

2. O wpływie u.k.u.r. na inne dziedziny prawa – zagadnienie systemowej spójności regulacji prawnorolnych

Jednym z zasadniczych założeń nowelizacji u.k.u.r. dokonanej w 2016 r. było odejście od wcześniejszej metody publicznoprawnej ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi, ograniczonej wyłącznie do reglamentacji umow-

⁴ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

⁵ Dla przykładu, spośród wielu konferencji o takim charakterze można wymienić IX Kollokwium Jagiellońskie „Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi”, zorganizowane przez Katedrę Prawa Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie 7 kwietnia 2017 r.

nego obrotu własnościowego tą kategorią nieruchomości za pośrednictwem prawa pierwokupu i prawa nabycia przysługujących Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR). Zakres stosowania u.k.u.r. w 2016 r. uległ istotnemu rozszerzeniu⁶, zyskując walor ogólnosystemowy – nieograniczony wyłącznie do tradycyjnie pojętego rolnego prawa gruntowego. Dla przykładu można wymienić kilka pól oddziaływania u.k.u.r. w jej aktualnym brzmieniu.

Wiele uwagi w literaturze prawniczej poświęca się wpływowi, jaki obecna regulacja prawnorolna wywiera na instytucję zasiedzenia⁷. Jest to związane z faktem dodania w 2016 r. do Kodeksu cywilnego przepisu art. 172 § 3, zgodnie z którym nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r. przez zasiedzenie może nabyć jedynie rolnik indywidualny (art. 6) i pod warunkiem, że ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 u.k.u.r. powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 14 u.w.s.n. reguła ta znajduje zastosowanie w przypadku, gdy termin zasiedzenia nieruchomości rolnej upłynął z dniem 30 kwietnia 2019 r. lub później. W następstwie wprowadzenia tej regulacji istotnemu ograniczeniu uległ krąg podmiotów uprawnionych do zasiedzenia nieruchomości rolnej. Wyłączona została m.in. możliwość zasiedzenia takiej nieruchomości przez jednostki organizacyjne, a możliwość jej zasiedzenia przez osoby fizyczne została uzależniona od spełnienia szeregu podmiotowych przesłanek składających się na definicję rolnika indywidualnego.

Brak spełnienia wymienionych przesłanek skutkuje z kolei wstrzymaniem zakończenia biegu terminu zasiedzenia, które nastąpi w dniu, gdy posiadacz samoistny będący osobą fizyczną spełni wymogi zakwalifikowania go jako rolnika indywidualnego⁸. W nielicznych przypadkach, gdy w drodze zasiedzenia nabywana jest przez rolnika indywidualnego nieruchomość, która nie jest położona w gminie miejsca jego zamieszkania ani w gminie graniczącej z tą gminą, aktualizuje się ponadto prawo nabycia Krajowego

⁶ Z. Truskiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7, s. 95–124.

⁷ J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 45–47; J. Biernat, *Nabywanie nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia. Wybrane zagadnienia konstrukcyjne*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 1, s. 147–155; A. Bieranowski, *Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 80–92; M. Balwicka-Szczyrba, *O nabywaniu własności nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018 t. XXXIX, s. 221–230; eadem, *Przesłanki nabycia nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia a ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej*, „Rejent” 2020, nr 8, s. 11–30.

⁸ J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach...*, s. 46.

Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a u.k.u.r.), wzbogacone o niezrozumiałą sankcję nieważności nabycia tej nieruchomości w wyniku uchybienia obowiązkowi zawiadomienia KOWR o przysługującym mu prawie nabycia. Te niespójne regulacje doczekały się w literaturze prawniczej jednoznacznie negatywnej oceny, w myśl której prowadzą one wręcz do „dekompozycji” samej konstrukcji zasiedzenia w prawie polskim⁹.

Innym szeroko dyskutowanym w literaturze problemem związanym z wpływem regulacji u.k.u.r. na tradycyjne instytucje prawa cywilnego jest znaczenie wynikających z postanowień tej ustawy zasad w przypadku tzw. zniesienia kauzy dla przeniesienia własności nieruchomości w rozumieniu ogólnych przepisów prawa cywilnego¹⁰. Problem ten dotyczy w szczególności wynikających z u.k.u.r.: zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być jedynie rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.) oraz dwóch obowiązków nabywcy takiej nieruchomości, tj. nakazu prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzenia tego gospodarstwa osobiście (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.), oraz zakazu zbywania nabytej nieruchomości lub oddawania jej w posiadanie innym podmiotom w ramach tego samego 5-letniego okresu (art. 2b ust. 2 u.k.u.r.). Zdaniem przedstawicieli nauki prawa cywilnego następstwem tych regulacji jest niemożność realizacji ochrony prawnej – również na drodze sądowej – zbywcy nieruchomości rolnej, np. w przypadku odstąpienia przez niego od umowy przeniesienia własności takiej nieruchomości lub odwołania jej darowizny, a także rozwiązania przez sąd umowy dożywocia, której przedmiotem była nieruchomość rolna¹¹. I choć w nauce prawa trafnie próbuje się rozwiązać ten problem, wskazując, że zasady wynikające z art. 2a i 2b u.k.u.r. nie powinny mieć w ogóle zastosowania do umów przenoszących własność nieruchomości rolnej zawieranych w celu wykonania zobowiązania, którego źródłem jest jednostronna czynność prawna niwecząca kauzę przeniesienia własności¹², to kwestia ta daleka jest od jednoznacznego przesądzenia, skutkując dysfunkcyjnością całego systemu prawnego¹³.

Jedną z najbardziej kontrowersyjnych regulacji wprowadzonych do u.k.u.r. w 2016 r. było formalne rozciągnięcie sankcji bezwzględnej nie-

⁹ J. Biernat, *Nabywanie nieruchomości rolnych...*, s. 154; A. Bieranowski, *Dekompozycja...*, s. 82.

¹⁰ Z. Truskiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, „Rejent” 2017, nr 11, s. 24–26.

¹¹ J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach...*, s. 34.

¹² Z. Truskiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach...*, s. 26.

¹³ J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach...*, s. 35.

ważności, wynikającej z art. 9 ust. 1 u.k.u.r. i charakterystycznej dla konwencjonalnych czynności prawnych, na przypadki nabycia nieruchomości rolnej na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego wbrew przepisom u.k.u.r. (np. z naruszeniem art. 2a ust. 1 tej ustawy) lub w razie uchybienia obowiązkowi zawiadomienia KOWR o przysługującym mu w takiej sytuacji prawie nabycia (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r.). Obecnie, choć nie doszło w tym względzie do ingerencji ustawodawcy, zasadniczo uznaje się powyższą regulację za nieporozumienie, wskazując, że prawomocne orzeczenie sądu, mocą którego doszło do nabycia własności nieruchomości rolnej, wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz także inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, w tym KOWR. Ponadto u.k.u.r. nie wprowadziła żadnych mechanizmów prawnych służących usunięciu z obrotu niezgodnego z nią orzeczenia – w szczególności nie mogą zostać wykorzystane w tym celu przewidziane w k.p.c. skargi o wznowienie postępowania oraz o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, co oznacza, że KOWR nie ma podstaw, by kwestionować prawomocne orzeczenia sądowe skutkujące nabyciem własności nieruchomości rolnej z naruszeniem regulacji prawnorolnej¹⁴. Zastanawiające jest jednak to, że ustawodawca nadal wstrzymuje się z korektą tej nieszczęśliwej regulacji, która umożliwiłaby dopasowanie zasad wynikających z u.k.u.r. do polskiego systemu prawnego.

Unormowania u.k.u.r. wciąż natomiast mają znaczenie praktyczne w ramach postępowania egzekucyjnego. Choć w 2019 r. mocą ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw¹⁵ zliberalizowano reżim obrotu nieruchomościami rolnymi w postępowaniach egzekucyjnych, rezygnując z zasady, że nabywcą nieruchomości w ramach takiego postępowania może być wyłącznie rolnik indywidualny (art. 2a ust. 3 pkt 9 u.k.u.r.), to nadal do nabywcy nieruchomości rolnej w toku egzekucji znajdują zastosowanie obowiązki określone w art. 2b u.k.u.r. Rozwiązanie to zniechęca potencjalnych nabywców nieruchomości rolnych w ramach postępowań egzekucyjnych, uniemożliwiając efektywne zakończenie tych postępowań. Aktualnie więc pozostaje spostrzeżenie, że nowelizując w 2016 r. u.k.u.r., przeoczono potrzebę ochrony praw osób trzecich, zwłaszcza wierzycieli wszczynających postępowanie egzekucyjne, podważając szanse zaspokojenia ich zasądzonych wierzytelności¹⁶.

¹⁴ A.J. Szereda, *Problematyka orzeczenia sądu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4, s. 116.

¹⁵ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

¹⁶ E. Gniewek, *Nieruchomość rolna jako przedmiot egzekucji*, „Rejent” 2017, nr 7, s. 22.

Istotnym *novum* wprowadzonym przez nowelizację u.k.u.r. w 2016 r. było rozciągnięcie regulacji prawnorolnej na funkcjonowanie spółek handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych. Ingerencja ustawodawcy dotyczyła m.in. obrotu akcjami i udziałami w spółkach kapitałowych, w tym przypadków podwyższenia kapitału zakładowego (art. 3a i art. 4 ust. 6 u.k.u.r.), zmian personalnych wśród wspólników spółek osobowych (art. 3b u.k.u.r.) oraz sytuacji, w których dochodzi do nabycia nieruchomości rolnej w drodze podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek prawa handlowego (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. b u.k.u.r.). Wprowadzenie nowych regulacji spotkało się ze sporym oddźwiękiem w piśmiennictwie, nie tylko zresztą agrarystycznym, ale również w nauce prawa gospodarczego i handlowego¹⁷. Trudno w tym miejscu wymienić wszystkie zarzuty podnoszone w licznych publikacjach co do niespójności regulacji u.k.u.r. z fundamentalnymi zasadami prawa spółek, jak również z dotychczasowym dorobkiem doktryny i orzecznictwa w zakresie prawa handlowego. Dotyczą one zarówno kwestii najbardziej ogólnych, takich jak np. uznanie, że w przypadku przekształcenia spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej dochodzi do nabycia tej nieruchomości, wbrew powszechnie przyjętej na płaszczyźnie prawa handlowego zasadzie, że przekształcenie spółki nie prowadzi do zmiany podmiotowej, a jedynie do formalnej wewnętrznej reorganizacji spółki¹⁸, jak i zagadnień zdecydowanie bardziej szczegółowych. Do tych ostatnich należy zaliczyć szereg problemów związanych z podwyższeniem kapitału w spółce kapitałowej. Odo-

¹⁷ Zob. np.: J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 628–629; Sz. Byczko, *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 236–246; J. Bieluk, *Zastaw na udziałach i akcjach w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych – paradoks art. 3a ust. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 59–68; idem, *Przekształcenia spółek kapitałowych a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 113–124; M. Muszalska, *Spółki handlowe a znówelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi z praktyki notarialnej*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 4, s. 63–86; D. Buszmał, W. Kocot, *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 7, s. 4–11; J. Stranz, *Wpływ nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na procedurę podwyższania kapitału zakładowego spółki akcyjnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2016, nr 12, s. 5–9.

¹⁸ D. Buszmał, W. Kocot, *Przekształcenie...*, s. 4. Ostatecznie jednak w orzecznictwie i literaturze górę wziął pogląd, że „nabycie nieruchomości rolnej w wyniku przekształcenia spółki handlowej jest nabyciem w wyniku zdarzenia prawnego, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego”. Por. wyrok NSA z 15 stycznia 2019 r., II OSK 306/18; J. Bieluk, *Przekształcenia...*, s. 114.

szą się one np. do kwestii objęcia reglamentacją u.k.u.r przypadków, gdy w podwyższeniu kapitału uczestniczą wyłącznie dotychczasowi wspólnicy spółki oraz gdy podwyższenie kapitału następuje w drodze podwyższenia wartości nominalnej udziałów lub akcji¹⁹. Dalsze wątpliwości wywołuje rodzaj uprawnień przysługujących KOWR w sytuacji, gdy do podwyższenia kapitału zakładowego dochodzi poprzez wniesienie aportu w postaci nieruchomości rolnej²⁰. Niejasna pozostaje też kwestia sankcji za uchybienie obowiązku zawiadomienia KOWR o możliwości skorzystania z prawa nabycia (nieruchomości lub udziałów i akcji) w razie podwyższenia kapitału zakładowego, w świetle ogólnej reguły k.s.h., według której do podwyższenia kapitału dochodzi w następstwie wpisu podwyższenia do KRS, tj. w wyniku postanowienia sądu, a nie w drodze czynności prawnej²¹.

Abstrahując od technicznych zagadnień, wątpliwości może budzić sama pozycja spółek handlowych jako nabywców nieruchomości rolnych na płaszczyźnie u.k.u.r. Z jednej strony spółki zostały dopuszczone do ich nabywania, choć na warunkach mniej korzystnych niż osoby fizyczne, bowiem niemożliwe jest uzyskanie przez nie statusu rolnika indywidualnego i związanych z tym przywilejów. Z drugiej strony spółki te zostały objęte powszechnymi obowiązkami ciążącymi na nabywcach nieruchomości rolnych, tj. w szczególności 5-letnim obowiązkiem prowadzenia gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna. W myśl dominującej w obrocie wykładni obowiązek ten dotyczy także spółek niemających do tej pory jakichkolwiek związków z rolnictwem, a jego niedochowanie sankcjonowane jest możliwością przepadku nabytej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (art. 9 ust. 3 u.k.u.r.)²². Rozwiązanie to wraz z niektórymi innymi regulacjami u.k.u.r.²³ silnie negatywnie oddziałuje na funkcjonowanie

¹⁹ W tym bowiem przypadku, choć stosownie do art. 4 ust. 6 u.k.u.r. KOWR powinno formalnie przysługiwać prawo nabycia, pojawia się problem z określeniem przedmiotu tego prawa.

²⁰ Wątpliwości budzi kwestia, czy sytuacja ta objęta jest jedynie ogólnymi regulacjami u.k.u.r. określającymi zasady nabywania nieruchomości rolnych (art. 2a u.k.u.r. i art. 4 ust. 1 u.k.u.r.), czy prowadzi ponadto do aktualizacji uprawnienia KOWR wynikającego z art. 4 ust. 6 u.k.u.r., czyli prawa nabycia, którego przedmiotem są akcje i udziały w podwyższonym kapitale zakładowym. Por. J. Bieluk, *Przekształcenia...*, s. 116–117.

²¹ *Ibidem*, s. 121.

²² Szerzej: P.A. Błajer, *Z prawnej problematyki obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 33 i n.

²³ Mowa tu przede wszystkim o rozwiązaniu, w myśl którego niemal każda zmiana składu osobowego spółki handlowej, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha stanowi zagrożenie dla jej bytu z uwagi na możliwość utraty nieruchomości, stanowiącej często najważniejszy składnik majątku spółki (art. 3b ust. 1 u.k.u.r.), lub ryzyka związane z nabyciem akcji lub udziałów przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa

spółek handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych.

Problematyka oddziaływania regulacji u.k.u.r. na postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne nie doczekała się dotąd szerszej analizy w literaturze²⁴, mimo że ustawa ta wywiera istotny wpływ na możliwość realizowania zasadniczych celów wymienionych postępowań. Wystarczy wspomnieć, że choć nowelizacja u.k.u.r. z 2019 r. wyeliminowała istotny problem praktyczny, jakim było objęcie regulacją art. 2a tego aktu prawnego przypadków nabycia nieruchomości rolnej w toku postępowania upadłościowego (art. 2a ust. 3 pkt 9 u.k.u.r.), to ze względu na treść art. 2a ust. 3 pkt 4 u.k.u.r. wynikające z tego przepisu ograniczenie kręgu nabywców nieruchomości rolnych o obszarze co najmniej 1 ha nadal znajduje zastosowanie do przypadków nabycia nieruchomości rolnej w toku postępowania restrukturyzacyjnego, innego niż postępowanie sanacyjne. Jednak zasadniczy problem ze stosowaniem u.k.u.r. do wymienionych postępowań zdaje się tkwić gdzie indziej. Należy bowiem przypomnieć, że wymienione postępowania prowadzi się przede wszystkim wobec przedsiębiorców w rozumieniu k.c. (por. art. 5 ust. 1 ustawy z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe²⁵), w związku z czym przedmiotem sprzedaży w ramach tych postępowań często jest przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ k.c. (por. art. 316 pr. upad.). Unormowanie to otwiera z kolei pole do rozważań, czy przepisy u.k.u.r. powinny znaleźć zastosowanie w przypadku, gdy w skład przedsiębiorstwa wchodzi nieruchomość rolna w rozumieniu tej ustawy. Odpowiedź pozytywna na to pytanie skutkuje jednak trudnościami z określeniem przedmiotu prawa pierwokupu KOWR (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.).

W aktualnym stanie prawnym nie ma bowiem podstaw, by nieruchomość rolną wchodzącą w skład przedsiębiorstwa wyłączać z tego przedsię-

(art. 3a i 4 ust. 6 u.k.u.r.). Wątpliwości budzi ponadto uprawnienie KOWR do przeglądania ksiąg i dokumentów spółki oraz żądania od tej spółki informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nieujętych w księgach i dokumentach (art. 3a ust. 3 u.k.u.r.), niezależnie od tego, czy KOWR rzeczywiście zamierza nabyć jej udziały lub akcje. Rozwiązanie to ocenia się w literaturze jako niedopuszczalną ingerencję podmiotu trzeciego w sferę tajemnic i spraw wewnętrznych spółki, bez względu na istniejące obawy o wykorzystanie powziętych informacji w celach sprzecznych z interesem spółki. Por. M. Bidziński, M. Chmaj, B. Ulijasz, *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017, s. 158.

²⁴ E. Marszałkowska-Krześ, I. Gil, *Wpływ wszczęcia postępowań restrukturyzacyjnych na obrót nieruchomościami rolnymi*, w: P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 223–235.

²⁵ Ustawa z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1228, dalej: pr. upad.).

biorstwa i poddawać oddzielnej sprzedaży z uwzględnieniem pierwokupu KOWR (por. art. 319 ust. 5 pr. upad. w jego oryginalnej wersji). Z drugiej strony przyznanie KOWR pierwokupu do całego przedsiębiorstwa byłoby sprzeczne z celami u.k.u.r. przewidzianymi w preambule i zasadami kształtowania ustroju rolnego określonymi w art. 1 u.k.u.r. Trudno również sobie wyobrazić, na czym w tym wypadku miałyby polegać realizacja obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego wynikająca z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Nawet jednak w przypadku, gdy przedmiotem sprzedaży w toku postępowania upadłościowego lub restrukturyzacyjnego jest nieruchomości rolna niewchodząca w skład przedsiębiorstwa, objęcie nabywcy takiej nieruchomości uniwersalnymi obowiązkami wynikającymi z art. 2b u.k.u.r. może stanowić czynnik zniechęcający potencjalnych nabywców, a tym samym skutkujący niemożnością realizacji celów tych postępowań.

Reasumując dotychczasowe rozważania nad oddziaływaniem aktualnych regulacji prawnorolnych zawartych w u.k.u.r. na inne dziedziny prawa, należy zauważyć, że wpływ ten, choć istotny, trudno uznać za pozytywny. Zwraca uwagę nieudana próba wtłoczenia tradycyjnych instytucji i pojęć prawnorolnych, takich jak nieruchomości rolna, gospodarstwo rolne, działalność rolnicza czy prowadzenie gospodarstwa rolnego, w konstrukcje i instrumenty prawne charakterystyczne dla odmiennych stosunków społecznych, będących przedmiotem regulacji innych dziedzin prawa. W konsekwencji przytoczone wyżej regulacje wykazują systemową niespójność. Jest to efektem pośpiechu i niedbałości ustawodawcy, rezygnującego z pogłębionej refleksji teoretycznej nad skutkami rozwiązań wprowadzanych w całym systemie prawa w Polsce. W tym kontekście warto zauważyć, że regulacje prawnorolne stają się narzędziem publicyzacji innych dziedzin prawa. Są bowiem wykorzystywane do poddania publicznej kontroli stosunków społecznych jeszcze nią nieobjętych, a często mających z rolnictwem związek jedynie formalny.

3. Wzrost znaczenia regulacji prawnorolnej w praktyce notarialnej

Te ogólne teoretyczne uwagi skłaniają do przyjrzenia się problemowi zarysowanej „ofensywy” rolnego prawa gruntowego z perspektywy działalności prawników, którzy z regulacjami u.k.u.r. mają najczęściej do czynienia, tj. notariuszy. Trudno bowiem zaprzeczyć, że rozszerzenie przedmiotu regulacji u.k.u.r. w 2016 r. spowodowało niebywały wzrost zainteresowania problematyką prawnorolną w tej grupie zawodowej, czego dowodem mogą być liczne wykłady i konferencje szkoleniowe kierowane do przedstawicieli

tego zawodu²⁶. Ostatni raz problematyka prawnej reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi odnosiła się bowiem w tak szerokim zakresie do działalności notariuszy w latach 80. XX w.²⁷ Lata 90. to całkowity odwrót od dotychczasowej surowej publicznoprawnej kontroli obrotu, zgodnie z dominującymi w owym okresie koncepcjami liberalnymi. Z kolei regulacje u.k.u.r. w jej pierwotnym brzmieniu z 2003 r., mimo istotnego znaczenia praktycznego, po początkowych wątpliwościach były przez notariuszy stosowane niejako bezrefleksyjnie, w myśl zasady rozstrzygania wszelkich wątpliwości na rzecz poddania dokumentowanej czynności prawnej reżimowi u.k.u.r., tj. przyznania ANR prawa pierwokupu lub prawa nabycia w odniesieniu do nieruchomości będącej przedmiotem dokumentowanej czynności. Wejście w życie noweli u.k.u.r. z 2016 r., rewolucjonizującej dotychczasowy model obrotu nieruchomościami rolnymi, postawiło notariuszy przed nowymi wyzwaniami, wobec których często okazują się oni bezradni. Warto więc prześledzić te regulacje u.k.u.r., które budzą największe wątpliwości w praktyce notarialnej, i wskazać niekorzystne rozwiązania praktyczne, do których prowadzi stosowanie tej ustawy.

Najbardziej problematyczna pozostaje kwestia indywidualizacji nieruchomości rolnej na potrzeby obrotu, a więc stosowania legalnej definicji zawartej w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Zadanie to ustawodawca nałożył przede wszystkim na notariuszy, często niemających w tym względzie odpowiedniego przygotowania teoretycznego²⁸ ani stosownych instrumentów praktycznych. Pomimo niezwykle bogatej literatury poświęconej pojęciu nieruchomości rolnej²⁹ określenie w konkretnym przypadku, czy dana nieruchomość

²⁶ Por. np. niezwykle udaną konferencję zorganizowaną 26 listopada 2020 r. przez Zakład Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Izbę Notarialną w Poznaniu pt. „Obrót nieruchomościami rolnymi – teoria i praktyka”.

²⁷ P.A. Blajer, *Neue Regelungen über den Grundstücksverkehr in Polen: Rückkehr in die Vergangenheit?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2016, nr 1, s. 65–79.

²⁸ Notariusze w Polsce często są absolwentami uczelni, na których nie prowadzi się wykładów ani konserwatoriów z prawa rolnego lub zajęcia te mają jedynie charakter fakultatywny; nie mają więc możliwości zapoznania się w toku studiów uniwersyteckich z podstawowymi problemami tej dziedziny prawa. Na wynikające stąd negatywne konsekwencje zwraca uwagę R. Budzinowski, *Prawo rolne wczoraj i dziś*, w: A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk (red.), *Z zagadnień systemu prawa. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, Warszawa 2021.

²⁹ Zob. zwłaszcza: B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 96 i n.; W. Fortuński, M. Kupis, *Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego z uwzględnieniem wybranego orzecznictwa*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 37–50; K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6, s. 52–73; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środek kształtowania*

gruntowa podlega reżimowi u.k.u.r. jako rolna, jest zadaniem skomplikowanym i ryzykownym. Wynika to z faktu, że wciąż znaczny obszar Polski nie jest objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co zmusza notariuszy stosujących u.k.u.r. do oparcia się tylko na definicji nieruchomości rolnej zawartej w art. 46¹ k.c. W świetle zaś tej definicji podstawowym kryterium wyodrębnienia nieruchomości rolnych są właściwości fizyko-chemiczne (agronomiczne) wierzchniej warstwy gleby pozwalające na uzyskiwanie plodów rolnych po zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych. Chodzi zatem o agronomiczne cechy gruntu, które decydują o tym, czy uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe³⁰. W literaturze wskazuje się też, że z definicji nieruchomości rolnej zawartej w k.c. wynika, iż nieruchomości ta traci rolniczy charakter dopiero z chwilą faktycznego zagospodarowania gruntu, uniemożliwiającego dalsze wykorzystanie go do prowadzenia działalności rolniczej³¹. Innymi słowy, przy ocenie możliwości wykorzystania na cele rolnicze należy brać pod uwagę to, czy przy wykorzystaniu obecnej techniki może być ona włączona do procesu produkcji rolnej³². Przesłankę przeznaczenia gruntu na cele rolnicze (aktualnego i potencjalnego) należy oceniać w sposób obiektywny. Nie ma znaczenia subiektywne postrzeganie jej przez właściciela lub nabywcę nieruchomości. Zgodnie z wyrażonym w literaturze poglądem, jeżeli nieruchomości nie jest obecnie wykorzystywana na cele rolnicze, należy zbadać, czy w drodze zabiegów rekultywacyjnych możliwe jest uzyskanie stanu, w którym będzie ona zdalna do prowadzenia działalności rolniczej. W tym kontekście powinno się stosować kryterium racjonalnych nakładów. Trzeba zweryfikować, czy gdyby przystosowano nieruchomości do prowadzenia działalności rolniczej, osiągnięte rezultaty gospodarcze uzasadniałyby poniesione nakłady. Należałoby zatem porównać przychody, które mogłyby przynieść działalność rolnicza z wykorzystaniem nieruchomości,

ustroju rolnego, Białystok 2019, s. 76 i n.; Z. Truskiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, nr 6, s. 152 i n.; K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, nr 1, s. 94 i n.; Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu u.k.u.r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 139–172; P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 147 i n.; A. Suchoń, *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 91–111.

³⁰ A. Lichorowicz, *Glosa do wyroku SN z 2.06.2000 r. II CKN 1067/98*, OSP 2001, nr 2, poz. 27, s. 88 i n.

³¹ Z. Truskiewicz, *Wpływ planowania...*, s. 150.

³² P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 157.

z ponoszonymi kosztami zabiegów rekultywacyjnych. Gdy koszty przekraczają przychody, nakładów nie można uznać za racjonalne. W przypadku zatem, gdy przy zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych, według kryterium racjonalnych nakładów, można grunt przystosować do prowadzenia działalności rolniczej, należy uznać go za nieruchomości rolną (w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. w zw. z art. 46¹ k.c.). Jeżeli przesłanki te nie są spełnione, taki grunt nie stanowi nieruchomości rolnej i nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego³³.

Nietrudno wskazać, że przytoczone wypowiedzi doktryny, w których do głosu dochodzą kryteria albo bardzo ocenne, albo wymagające wiedzy specjalistycznej, mają ograniczone znaczenie w rozstrzygnięciu wątpliwości co do statusu nieruchomości w konkretnym przypadku. Wątpliwości tych nie rozwiewa także analiza orzecznictwa polskich sądów, które wykazuje tendencję do nader szerokiego definiowania nieruchomości rolnej w rozumieniu k.c. Wystarczy przytoczyć tezy postanowienia Sądu Najwyższego z 28 stycznia 1999 r.³⁴, w którym stwierdzono, że decydujące dla uznania nieruchomości za rolną jest przeznaczenie gruntu, a nie sposób, w jaki grunt jest faktycznie wykorzystywany. Przeznaczenia gruntu nie zmienia natomiast wyłączenie go z rolniczego wykorzystania, choćby na dłuższy okres, w następstwie czynności prawnych (najmu, dzierżawy, użyczenia) bądź określonych stanów faktycznych (składowanie maszyn, wydzielenie placu gier i zabaw), o ile ani w pierwszym, ani w drugim przypadku grunt nie traci trwale właściwości rolniczych. Nie traci też ich wówczas, gdy można je przywrócić w drodze stosowanych zabiegów, np. rekultywacyjnych. Tym samym, zdaniem Sądu Najwyższego, nieruchomości służąca przez lata potrzebom produkcji przemysłowej może mieć charakter rolny – „poddana zabiegom rekultywacyjnym może być bowiem przywrócona do pierwotnego przeznaczenia, a w każdym razie może być wykorzystana przemysłowo-rolniczo”. Jeszcze bardziej radykalny pogląd został wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 8 grudnia 2011 r.³⁵ Sąd ten stwierdził, że nawet w sytuacji, gdy przez dłuższy okres nieruchomości zagospodarowana była w inny sposób i wykorzystywana do celów handlowo-usługowych czy produkcyjnych, niezwiązanych z produkcją rolną, to jeśli tylko istnieje możliwość wykorzystania jej do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie można odmówić jej charakteru rolnego³⁶.

³³ T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

³⁴ Postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98, LEX nr 50652.

³⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2011 r., IV SA/Po 558/11, LEX nr 1154873.

³⁶ Warto jednak odnotować, że oba wymienione orzeczenia, często powoływane w literaturze na poparcie tezy o konieczności szerokiej interpretacji definicji nieruchomości rolnej, zostały

Problemy praktyczne, przed którymi staje notariusz dążący do określenia statusu danej nieruchomości na potrzeby stosowania u.k.u.r., ukazuje również kwestia znaczenia zakwalifikowania jej jako gruntu rolnego w rozumieniu przepisów dotyczących katastru nieruchomości, w szczególności przepisu § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁷. W tym względzie brakuje również jednolitego stanowiska w judykaturze i nauce prawa. Z jednej strony dominuje obecnie pogląd, że o uzyskaniu lub utracie charakteru rolnego nieruchomości nie przesądza wpis (lub jego zmiana) w ewidencji gruntów i budynków, bowiem dane zawarte w tej ewidencji mają jedynie charakter informacyjny. W konsekwencji oparcie się na tych danych w praktyce może prowadzić do błędnych wniosków co do kwalifikacji danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej (w rozumieniu art. 46¹ k.c. i art. 2 pkt 1 u.k.u.r.³⁸). Podobną perspektywę przyjmuje niekiedy judykatura, np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 grudnia 2017 r.³⁹ stwierdził, że dane ewidencyjne mają charakter informacyjno-techniczny i odnoszą się do konkretnej działki ewidencyjnej. Ewidencja rejestruje jedynie stany prawne wynikające z określonych dokumentów urzędowych, a zatem stany ustalane w innym trybie lub przez inne uprawnione organy orzekające. Dla obywateli i organów państwowych moc wiążącą mają tylko dane dotyczące opisu gruntów (ich położenia, granic, rodzaju użytków itp.). Ewidencja nie rozstrzyga natomiast sporów co do gruntów i budynków, a organy ewidencyjne nie są uprawnione do weryfikacji dokumentów, na podstawie których dokonują zmian w ewidencji. Ten pogląd znalazł również odzwierciedlenie w treści podstawowego dokumentu dla praktyki notarialnej w Polsce, tj. Wspólnego Stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z treścią tego dokumentu przy kwalifikowaniu nieruchomości jako rolnej pomocne mogą być dane z ewidencji gruntów i budynków. Jako pomocne nie mogą mieć zaś charakteru rozstrzygającego.

wydane na podstawie stanu faktycznego niezwiązanego ze stosowaniem regulacji u.k.u.r. Były to odpowiednio: kwestie związane ze zniesieniem współwłasności gospodarstwa rolnego na podstawie art. 213 i n. k.c. (postanowienie SN z 28 stycznia 1999 r., III KKN 140/98) oraz zagadnienia związane z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej w prawo własności (wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2011 r., IV SA/Po 558/11).

³⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390).

³⁸ P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 157.

³⁹ Wyrok NSA z 12 grudnia 2017 r., I OSK 1174/17, LEX nr 2430459.

Z drugiej strony w stosunkowo niedawnym orzecznictwie wyrażono przeciwny pogląd, zgodnie z którym dla ustalenia, że nieruchomość ma charakter rolny – bowiem może być wykorzystana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej – rozstrzygające znaczenie ma rodzaj użytków ujawnionych w ewidencji gruntów⁴⁰.

W konsekwencji na potrzeby praktyki notarialnej legalną definicję nieruchomości rolnej zawartą w u.k.u.r. można uznać za precyzyjną jedynie w sytuacjach, gdy cały obszar danej nieruchomości objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak podkreślić, że możliwość ta nie dotyczy całej powierzchni RP, a w konkretnym przypadku oznaczenie danej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego może budzić wątpliwości co do jej rolnej kwalifikacji. Wynika to z faktu, że treść planu nie zawsze jest jednoznaczna.

Przedstawione problemy z określeniem prawnego statusu danej nieruchomości na potrzeby stosowania u.k.u.r. prowadzą niekiedy notariuszy do przyjmowania rozwiązań zaskakujących i nie do końca racjonalnych. Tezę tę można zwłaszcza odnieść do nieruchomości o mieszanym charakterze, tj. nieruchomości obejmujących obok gruntów nadających się do wykorzystania rolniczego także grunty o innym sposobie użytkowania. W tym względzie istnieje tendencja do nieco bezrefleksyjnego podążania za sformułowaniami zawartymi w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 5 września 2012 r.⁴¹, w którym stwierdzono, że w okolicznościach konkretnej rozpatrywanej przez niego sprawy nieruchomość powinna podpadać w całości pod uregulowania u.k.u.r., jeśli nie jest w całości wykorzystywana i przeznaczona na cele inne niż rolne. Zdaniem Sądu Najwyższego stanowisko to w tej konkretnej sprawie w najwyższym stopniu odpowiadało zasadzie pewności obrotu. Powszechna akceptacja tej tezy skutkuje w praktyce obrotu tendencją do jak najszerzego interpretowania pojęcia „nieruchomość rolna”. Zwolennicy takiego podejścia, powołując się na „bezpieczeństwo obrotu”, argumentują, że w razie wątpliwości co do rolnej kwalifikacji nieruchomości z uwagi na art. 2 pkt 1 u.k.u.r. nieruchomość tę należy poddać reżimowi przewidzianemu w wymienionym akcie prawnym.

Tymczasem w obecnym stanie prawnym, inaczej niż miało to miejsce przed wejściem w życie noweli u.k.u.r. z 2016 r., bezrefleksyjna akceptacja wyżej opisanego, „ostrożnościowego” stanowiska pociąga za sobą istotne konsekwencje praktyczne, w szczególności dla nabywcy nieruchomości za-

⁴⁰ Wyrok NSA z 12 marca 2020 r., II OSK 1279/18, LEX nr 3020156.

⁴¹ Wyrok SN z 5 września 2012 r., IV CSK 93/12.

kwalifikowanej przez notariusza jako rolna. Nabywcę takiej nieruchomości obciążają bowiem obowiązki określone w art. 2b u.k.u.r., w tym obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez 5 lat od nabycia. Sankcją za uchybienie temu obowiązkowi jest natomiast możliwość wystąpienia przez KOWR do sądu o nabycie własności tej nieruchomości przez KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej (art. 9 ust. 3 u.k.u.r.). Okoliczność ta ma istotne znaczenie w przypadkach, w których pojawiają się wątpliwości co do rolnego charakteru nabywanej nieruchomości, a w rzeczywistości jest ona nabywana w celach inwestycyjnych.

Praktyka obrotu dostarcza dalszych przykładów nieporozumień w zakresie stosowania przez notariuszy definicji nieruchomości rolnej wynikającej z u.k.u.r., związanych z występowaniem w obrocie nieruchomości o mieszanym charakterze. Wystarczy wymienić dość często stosowany zabieg polegający na poddawaniu odrębnemu reżimowi prawnemu części nieruchomości objętych tą samą księgą wieczystą, np. wydzielonych działek geodezyjnych. Sytuacja ta ma miejsce zarówno w przypadku, gdy jedna część nieruchomości (tj. działka) kwalifikowana jest jako rolna, druga zaś jako nierolna, jak i w przypadku, gdy jedna część nieruchomości kwalifikowana jest jako rolna, a druga jako leśna, w rozumieniu przepisów ustawy z 28 września 1991 r. o lasach⁴². W opisanej sytuacji części tej samej nieruchomości, zarówno w rozumieniu wieczystoksięgowym, jak i cywilistycznym (art. 46 k.c.), zbywane są z zastosowaniem odrębnych reżimów prawnych. Rozwiązanie to – choć jego celem jest zapobieżenie sytuacjom, by szczególnie regulacje prawnorolne znajdowały zastosowanie do nieruchomości rolnych tylko w części, i to często nieznacznej, należy jednak poddać krytyce. Podważa ono bowiem znaczenie ksiąg wieczystych jako instrumentu indywidualizującego nieruchomość na potrzeby obrotu (art. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁴³), jak również pomija fakt, że każda nieruchomość rolna w rozumieniu art. 46¹ k.c. jest jednocześnie nieruchomością gruntową w rozumieniu art. 46 tego aktu prawnego. W praktyce stosowanie tego rozwiązania niejednokrotnie przynosi rezultaty sprzeczne z wolą stron dokumentowanej przez notariusza czynności.

Nie tylko interpretacja pojęcia nieruchomości rolnej – kluczowego dla tradycyjnego rolnego prawa gruntowego – stanowi obecnie wyzwanie dla stosujących u.k.u.r. notariuszy. Taki sam problem wywołuje rozumienie pojęcia gospodarstwa rolnego (art. 2 pkt 2 u.k.u.r.), przede wszystkim z uwagi

⁴² Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1275 ze zm.).

⁴³ Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2204 ze zm.).

na fakt, że definicja z u.k.u.r. odsyła do definicji rolniczej jednostki produkcyjnej zawartej w art. 55³ k.c. By unaocnić skalę problemu, wystarczy wspomnieć, że w praktyce współczesnego obrotu pojęcie gospodarstwa rolnego wydaje się wciąż rozumiane w kategoriach definicji zawartej w § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 listopada 1964r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych⁴⁴, jako wszystkie należące do tej samej osoby nieruchomości rolne, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, wraz z pozostałymi składnikami gospodarstwa. W konsekwencji pomija się w praktyce dorobek doktryny prawa rolnego, dążącej do wyjaśnienia natury gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55³ k.c., poprzez podkreślenie w ramach tej konstrukcji znaczenia elementów funkcjonalnych⁴⁵.

Nieporozumieniom wokół pojęcia gospodarstwa rolnego na płaszczyźnie u.k.u.r. towarzyszą obecnie jeszcze ważniejsze dla praktyki wątpliwości związane z rozumieniem nałożonego na nabywcę nieruchomości rolnej obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość – przez 5 lat od nabycia (art. 2b ust. 1 u.k.u.r.)⁴⁶. Niejasna pozostaje sama treść tego obowiązku, jego znaczenie w ramach rodzinnego obrotu nieruchomościami rolnymi, możliwość jego pogodzenia ze słusznymi prawami dzierżawcy lub użytkownika nabywanej nieruchomości⁴⁷. Powyższe trudności nabierają ponadto znaczenia w kontekście sankcji wywłaszczeniowej za uchybienie temu obowiązkowi, przewidzianej w art. 9 ust. 3 u.k.u.r.

Wszystkie te okoliczności sprawiają, że wzrost praktycznego znaczenia regulacji prawnorolnych, który nastąpił w 2016 r. w związku z nowelizacją u.k.u.r., nie tylko istotnie wpłynął na działalność notariuszy, ale także przyczynił się do pojawienia się różnego rodzaju ryzyk dla przedstawicieli tego zawodu. Ryzyka te w szczególności odnoszą się do prawdopodobieństwa dokonania błędnych ustaleń w zakresie identyfikowania danej nieruchomości jako rolnej na potrzeby obrotu lub ustalania faktu obowiązywania nakazów

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 listopada 1964r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz. U. Nr 45, poz. 304).

⁴⁵ Por. R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według Kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3; idem, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 114.

⁴⁶ D. Łobos-Kotowska, *Prawne pojęcie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 89–106.

⁴⁷ Szerzej: P.A. Błajer, *Z prawnej problematyki obowiązków...*, s. 33 i n.

i zakazów wynikających z art. 2b ust. 1 u.k.u.r., które to błędy sankcjonowane są tylko w jeden sposób – nieważnością dokumentowanej czynności. Stanowi to zagrożenie dla stosujących u.k.u.r. notariuszy, potencjalnie narażając ich na odpowiedzialność związaną z nader restrykcyjną i często nieuzasadnioną interpretacją przez instytucje państwowe obowiązków przedstawicieli tego zawodu wynikających z art. 80 § 2 i 81 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie⁴⁸ (tj. obowiązku czuwania nad należytym zabezpieczeniem praw i słusznym interesom stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne, jak również obowiązku odmowy dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem).

4. Podsumowanie

Przedstawione rozważania nie pozwalają niestety na wysnucie optymistycznych wniosków co do skutków obserwowanej od 2016 r. „ofensywy” regulacji prawnorolnych, związanej z nowelizacją u.k.u.r. Zwraca uwagę okoliczność, że proces ten nie następuje w sposób racjonalny i spójny. Jednocześnie rozważania te przemawiają na rzecz sformułowanego w literaturze postulatu upowszechnienia nauczania prawa rolnego na uczelniach wyższych⁴⁹. Szersza edukacja w tym zakresie wydaje się bowiem niezbędna, zarówno z punktu widzenia osób stosujących prawo, jak i to prawo stanowiących. Pożądanym jej efektem byłoby zwłaszcza bardziej systemowe podejście do regulacji rolnego prawa gruntowego, umożliwiające dopasowanie ich do polskiego systemu prawa *par excellence*.

Przeprowadzone analizy wykazały też, że fundamentalne dla tradycyjnego prawa rolnego terminy, takie jak: nieruchomości rolne, gospodarstwo rolne lub działalność rolnicza, wciąż nie doczekały się precyzyjnego, nowoczesnego ujęcia na płaszczyźnie polskich aktów prawnych. Przeciwnie, ich legalne definicje są anachroniczne i nieprecyzyjne, mimo że w doktrynie prawa rolnego zostały one teoretycznie dopracowane, w czym także należy podkreślić znaczenie dorobku Szanownego Jubilata. Uprawniony wydaje się wniosek, że jeśli polski ustawodawca przystąpi w przyszłości do opracowania nowoczesnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – ponieważ trudno za taką uznawać obecnie obowiązującą u.k.u.r.⁵⁰ – to inspiracji dla zawartych

⁴⁸ Ustawa z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1192 ze zm.).

⁴⁹ Por. R. Budzinowski, *O potrzebie nauczania prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 147 i n.

⁵⁰ Regulacje u.k.u.r., pomimo wprowadzającej w błąd treści preambuły i art. 1 tego aktu prawnego, koncentrują się bowiem na publicznoprawnej reglamentacji obrotu nieruchomością-

w niej rozwiązań powinien poszukiwać w publikacjach Profesora Romana Budzinowskiego. Na ich podstawie będzie bowiem w stanie przygotować akt prawny, którego regulacje będą odnosiły się do nowocześnie i wieloaspektowo rozumianej działalności rolniczej, zapewniając odpowiednie gwarancje i przywileje dla podmiotów rzeczywiście ją prowadzących⁵¹.

BIBLIOGRAFIA

- Balwicka-Szczyrba M. (2018), *O nabywaniu własności nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XXXIX.
- Balwicka-Szczyrba M. (2020), *Przesłanki nabycia nieruchomości rolnej w drodze zasiedzenia a ustroj wspólności majątkowej małżeńskiej*, „Rejent” nr 8.
- Bidziński M., Chmaj M., Uliasz B. (2017), *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń.
- Bieluk J. (2019), *Przekształcenia spółek kapitałowych a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Bieluk J. (2021), *Zastaw na udziałach i akcjach w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych – paradoks art. 3a ust. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Bieranowski A. (2016), *Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda*, „Rejent” nr 5.
- Biernat J. (2018), *Nabywanie nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia. Wybrane zagadnienia konstrukcyjne*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” nr 1.
- Blajer P.A. (2016), *Neue Regelungen über den Grundstücksverkehr in Polen: Rückkehr in die Vergangenheit?*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Blajer P.A. (2021), *Z prawnej problematyki obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Budzinowski R. (1985), *Zbytec spadku obejmującego gospodarstwo rolne w praktyce notarialnej*, „Nowe Prawo” nr 7–8.

mi rolnymi. Należałoby zatem postulować stosowną zmianę tytułu ustawy, tak by rzeczywiście odpowiadał on jej treści. Por. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 387 i n.

⁵¹ Por. R. Budzinowski, *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, w: J. Jacyszyn, A. Dańko Roesler, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012; idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, t. II, s. 167; idem, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III; idem, *Problemy ogólne...*; idem, *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2; idem, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3; idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*

- Budzinowski R. (1986), *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy w praktyce notarialnej*, „Nowe Prawo” z. 7–8.
- Budzinowski R. (1991), *Pojęcie gospodarstwa rolnego według Kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2002), *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” t. III.
- Budzinowski R. (2002), *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Budzinowski R. (2002), *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2.
- Budzinowski R. (2003), *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” t. II.
- Budzinowski R. (2004), *Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej*, „Rejent” nr 10.
- Budzinowski R. (2005), *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R. (2010), *O potrzebie nauczania prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Budzinowski R. (2012), *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, w: J. Jacyszyn, A. Dańko Roesler, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa.
- Budzinowski R. (2021), *Prawo rolne wczoraj i dziś*, w: A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk (red.), *Z zagadnień systemu prawa. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, Warszawa.
- Buszmał D., Kocot W. (2017), *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 7.
- Byczko Sz. (2017), *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych*, w: P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Czech T. (2020), *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Czerwińska-Koral K. (2016), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” nr 6.
- Fortuński W., Kupis M. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego z uwzględnieniem wybranego orzecznictwa*, „Nowy Przegląd Notarialny” nr 2.
- Gniewek E. (2017), *Nieruchomość rolna jako przedmiot egzekucji*, „Rejent” nr 7.
- Grykiel J. (2016), *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” nr 12.
- Lichorowicz A. (2001) *Glosa do wyroku SN z 2.06.2000 r., II CKN 1067/98*, OSP nr 2, poz. 27.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” z. 2.
- Łobos-Kotowska D. (2021), *Prawne pojęcie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.

- Marciniuk K. (2017), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. XXVI, nr 1.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środek kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Marszałkowska-Krześ E., Gil I. (2017), *Wpływ wszczęcia postępowań restrukturyzacyjnych na obrót nieruchomościami rolnymi*, w: P. Książak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Muszalska M. (2020), *Spółki handlowe a znowelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi z praktyki notarialnej*, „Studia Prawa Publicznego” nr 4.
- Pisułński J. (2016), *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” nr 5.
- Stranz J. (2016), *Wpływ nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na procedurę podwyższania kapitału zakładowego spółki akcyjnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 12.
- Suchoń A. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Szereda A.J. (2016), *Problematyka orzeczenia sądu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 4.
- Truszkiewicz Z. (2007), *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” nr 6.
- Truszkiewicz Z. (2016), *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu u.k.u.r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 2.
- Truszkiewicz Z. (2017), *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, „Rejent” nr 11.
- Truszkiewicz Z. (2017), *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” nr 7.
- Wierzbowski B. (2005), *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Wojciechowski P. (2019), *Pojęcie nieruchomości rolnej*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.

REFLECTIONS ON THE EXPANSION OF THE SCOPE OF AGRICULTURAL LAW REGULATION: A NOTARY'S PERSPECTIVE

Summary

The aim of the research conducted within the framework of this paper was to characterise the expansion of the scope of regulations classified as agricultural land law, resulting from the amendment to this Act on shaping the agricultural system of 2016, and its impact on the notarial practice of real estate trading. In the first part of the study, general issues presenting the scale of the impact of this Act on the regulations hitherto free from any form of “agrarianisation” (in particular, the traditional institutions of civil law, civil proceedings, company law and bankruptcy law) were analysed. In the second part of the paper, a practical dimension of

the Act has been illustrated by an analysis of the problems that notaries as practitioners face when applying it in their everyday work. As part of the concluding remarks, an assessment of the expansion of the agricultural law regulation in the Polish legal system has been made, demonstrating that this process does not occur in a rational and coherent way.

Keywords: agricultural law, agricultural real estate, agricultural holding, shaping of agricultural system, notary

ALCUNE CONSIDERAZIONI RELATIVE ALL'AMPLIAMENTO NELL'AMBITO DELLE REGOLAZIONI DI DIRITTO AGRARIO – COMPRESA LA PROSPETTIVA DEL NOTAIO

Riassunto

L'articolo si propone, nei limiti della ricerca condotta, di caratterizzare il fenomeno che consiste nell'ampliare l'ambito di applicazione delle regolazioni che vanno annoverate nel diritto agrario fondiario, come consegue dalle modifiche apportate alla legge sul regime agricolo nel 2016, nonché l'impatto del fenomeno sulla pratica notarile nel trasferimento degli immobili. La prima parte del contributo analizza questioni di carattere generale che mettono in evidenza la portata dell'impatto avuto dalla legge su regolazioni finora libere di qualsiasi forma di "agrarizzazione", vale a dire, in particolare, istituti tradizionali di diritto civile, procedura civile, diritto societario e diritto fallimentare. La seconda parte illustra, invece, la dimensione pratica della legge, mettendo in luce alcuni problemi affrontati dai notai che in quanto professionisti la applicano svolgendo il lavoro di tutti i giorni. Nella parte conclusiva, si è cercato di valutare il fenomeno di ampliamento studiato nell'ordinamento giuridico polacco, cercando anche di far vedere che il processo in esame non viene svolto in modo razionale e coerente.

Parole chiave: diritto agrario, immobile agricolo, azienda agricola, regime agricolo, notaio

CHRISTIAN BUSSE*

Zulässigkeit und Grenzen mitgliedstaatlicher Eingriffe in die freie Preisgestaltung bei Agrarerzeugnissen Rechtsdogmatische Überlegungen im Lichte der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofes

1. Preisregelungen als Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik

In welchem Umfang die Mitgliedstaaten in die freie Preisgestaltung bei Agrarerzeugnissen eingreifen dürfen, ist eine grundlegende Frage des EU-Agrarmarktrechts und passt daher gut zu den intensiven agrarrechtsdogmatischen Forschungen, die der mit dem vorliegenden Beitrag geehrte Prof. Dr. Roman Budzinowski unternommen hat. Als das EU-Agrarmarktrecht 1962 begann, besaßen die damaligen sechs Mitgliedstaaten jeweils eine eigene Agrarmarktordnung¹. Diese nationalen Agrarmarktordnungen mit ihren Binneninstrumenten und Außenschutzmechanismen wirkten primär preisstuernd. Für die wichtigsten Agrarerzeugnisse war ein bestimmter Binnenmarktpreis gewollt, der durch Außenhandelsmechanismen wie Einfuhrzölle und Ausfuhr-

* Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Deutschland. Vorliegend geäußerte Ansichten sind rein persönlicher Natur.

¹ Vgl. zur Vorgeschichte und Entwicklung des EU-Agrarmarktrechts von 1958 bis 2013 C. Busse, *Zu Entstehung und Inhalt der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte (Einheitliche GMO)*, „Jahrbuch des Agrarrechts“ 2008, Band VIII, Nr. 3, mit weiteren Nachweisen.

kontrollen abgesichert wurde. Um einen EU-Agrarinnenmarkt zu verwirklichen, mussten die nationalen Agrarmarktordnungen abgebaut werden. Denn ein funktionierender Binnenmarkt bedingt, dass entweder ein freier Preiswettbewerb herrscht oder einheitliche Preisregelungen für alle Marktteilnehmer bestehen. Folglich sah Art. 43 Abs. 1 Unterabs. 1 AEUV „die Ablösung der einzelstaatlichen Marktordnungen“ durch „gemeinsame Organisationsformen“ vor. Diese „gemeinsamen Organisationsformen“ bestimmte Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 2 AEUV näher. Nach Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 1 AEUV bildeten die „gemeinsamen Organisationsformen“ für die einzelnen Erzeugnisbereiche zusammen genommen die „gemeinsame Organisation der Agrarmärkte“. Sämtliche dieser Bestimmungen des AEUV existieren auch heute noch, so dass der AEUV nach wie vor eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte statuiert.

Art. 40 Abs. 2 Unterabs. 1 und 3 sowie Art. 43 Abs. 3 AEUV erwähnen als ein Instrument der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte „Preisregelungen“, eine „gemeinsame Preispolitik“ und die „Festsetzung der Preise“. Besonders betont wird zudem, dass die Preispolitik „auf gemeinsamen Grundsätzen und einheitlichen Berechnungsmethoden“ beruhen muss. Das Instrument der Preisregelung wurde intensiv genutzt, als die EU ihre Agrarmarktorganisation errichtete. Während einer Übergangsphase bis 1970 fanden sich für die wichtigsten Agrarerzeugnisse Referenzpreise auf EU-Ebene festgelegt. Die zugehörigen Interventionsmechanismen – vor allem die öffentliche Lagerhaltung und die Beihilfe für die private Lagerhaltung – und der Außenschutz waren so ausgelegt, dass durch sie das Referenzpreisniveau in der EU erreicht wurde.

Damit dieses System funktionieren konnte, mussten die Mitgliedstaaten ihre nationalen Preissysteme aufheben. Mit dem Ende der Übergangsphase 1970 war der EU-Agrarinnenmarkt weitgehend vollendet. Die Mitgliedstaaten durften ab jetzt keine neuen Preisregelungen mehr schaffen, wie die wohl allgemeine Ansicht annahm. Mit der MacSharry-Reform 1992 begann die EU, die unmittelbar preisbeeinflussenden Interventionsmechanismen teilweise abzubauen. An ihre Stelle traten gekoppelte Produktionsbeihilfen, die mittelbar preisbestimmend waren, so dass zusammen mit den verbliebenen Interventionsmechanismen nach wie vor ein EU-Preisregime bestand.

Erst mit der Entkopplung der Beihilfen von der Produktion bestimmter Agrarerzeugnisse und der weiteren Rückführung der Interventionsmechanismen kam das EU-Preisregime zu einem grundsätzlichen Ende. Das System der Referenzpreise fiel weg. Stattdessen wurde ein so genanntes Sicherheitsnetz etabliert, das für mehrere wichtige Agrarerzeugnisse bei einem starken Absinken der EU-Binnenmarktpreise eingreift. Zu diesem Zweck wurden Referenzschwellenwerte definiert, bei deren Unterschreitung die Interventionsmechanismen zur Anwendung kommen. Zugleich fand sich das

bestehende Kriseninstrumentarium ausgebaut, so dass während erheblicher Marktkrisen stützende Eingriffe in den Markt möglich sind. Parallel dazu senkte die EU ihren Außenschutz.

Im Ergebnis bilden sich die Preise für Agrarerzeugnisse nun im Wesentlichen am Markt. Durch den nur noch geringen Außenschutz werden diese Marktpreise in hohem Maße von dem Preisniveau auf dem Weltagrarmarkt beeinflusst. Zwar wirkt auch das entkoppelte Beihilfensystem auf das Preisniveau. Diese Wirkung ist jedoch von generell preisdämpfender Natur und schlägt sich regelmäßig nicht in direkten Preiseffekten für einzelne Erzeugnisse nieder. Anders verhält es sich mit den wenigen nach wie vor bestehenden gekoppelten Beihilfen und teilweise auch mit den so genannten Sektorprogrammen, die jeweils für einzelne Agrarerzeugnisbereiche bestehen und in unterschiedlichem Maße von den Mitgliedstaaten genutzt werden. Insbesondere die gekoppelten Beihilfen besitzen dabei das Potential, den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu verzerren. Erwähnt sei etwa die gekoppelte Beihilfe im Zuckerbereich, die in Polen und einigen anderen Mitgliedstaaten gewährt wird, in Deutschland hingegen nicht besteht.

Ursprünglich war zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen festgelegt, dass eine gekoppelte Beihilfe – so Art. 52 Abs. 5 VO (EU) Nr. 1307/2013 in seiner Erstfassung – nur gewährt werden durfte, „um einen Anreiz zur Beibehaltung des derzeitigen Produktionsniveaus in den betreffenden Sektoren oder Regionen zu schaffen“. Da eine gekoppelte Beihilfe jedoch regelmäßig automatisch einen Anreiz für eine Ausdehnung des Produktionsniveaus setzt, hätte die Europäische Kommission eigentlich die meisten der ihr von den Mitgliedstaaten notifizierten gekoppelten Beihilfen nicht billigen dürfen. Die Europäische Kommission setzte sich jedoch über das Kriterium hinweg, so dass es Anfang 2018 auf Druck derjenigen Mitgliedstaaten, die derartige gekoppelte Beihilfe gewähren, gestrichen wurde. Damit steht den Mitgliedstaaten ein Instrument zur Verfügung, mit dem sie – in geringem Umfang – indirekt preissteuernd tätig sein können. Dieses Instrument entstammt dabei allerdings nicht dem nationalen Recht, sondern dem EU-Recht.

2. Die Auffassung vom impliziten Verbot nationaler Preisregelungen

Soweit für den Verfasser ersichtlich ist, wurde die Frage, wie das allgemein angenommene Verbot nationaler Preisregelungen im Agrarmarktbereich rechtlich genau zu begründen ist, bislang noch nicht näher untersucht. Dies dürfte daran liegen, dass das Verbot jahrzehntelang völlig unstrittig war, da

es faktisch zwingend aus der umfassenden EU-rechtlichen Regulierung des Agrarmarktes folgte.

Auffallend ist zunächst, dass das Verbot im EU-Agrarmarktrecht nicht explizit normiert ist. So fand sich weder in den früheren Einzelmarktordnungen noch in der aus ihnen hervorgegangenen Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 eine solche horizontal wirkende Bestimmung, die jeweils gleich hätte formuliert sein können. Auch in dem jetzigen EU-Agrarmarktkodex in Gestalt der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 (GMO) ist sie nicht vorhanden. Das Verbot mitgliedstaatlicher Preisregelungen wird daher regelmäßig implizit abgeleitet. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass die EU den Agrarmarkt umfassend und zugleich abschließend regeln möchte². Folglich soll den Mitgliedstaaten nur noch dann nationales Agrarmarktrecht gestattet sein, wenn das EU-Agrarmarktrecht einen mitgliedstaatlichen Regelungsfreiraum vorsieht³. Von dieser Systematik werden insbesondere Preisregelungen erfasst. Zwar ordnet – so geht die Argumentation weiter – Art. 4 Abs. 2 Buchstabe d AEUV die Landwirtschaft als Kompetenzbereich der EU in geteilter Zuständigkeit ein. Da die EU jedoch ihre Zuständigkeit im Agrarmarktbereich umfassend ausgeübt habe, könnten nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV die Mitgliedstaaten nicht mehr tätig werden⁴.

Je mehr die EU ihre agrarmarktsteuernden Regelungen abbaut, desto öfter wird allerdings eine solche Argumentation in Frage gestellt. Bestehen schlussendlich für einen Erzeugnisbereich keinerlei marktsteuernde Mechanismen mehr, so muss aus der Nichtexistenz solcher Regelungen abgeleitet werden, dass die EU den Mitgliedstaaten den Erlass derartiger Regelungen untersagt, ohne dass es dazu eine explizite Bestimmung im EU-Sekundärrecht zum Agrarmarkt gibt. Auch das EU-Primärrecht zum Agrarmarkt enthält in dieser Hinsicht keine explizite Aussage, da es auf den Aufbau einer gemeinsamen Agrarmarktorganisation und die damit notwendigerweise einhergehende Aufhebung der nationalen Agrarmarktordnungen ausgerichtet ist. Den entgegengesetzten Prozess des Abbaus der EU-Agrarmarktorganisation und damit

² Vgl. etwa P.P. Hase, Art. 38 AEUV, Rn. 13, in: M. Düsing, J. Martinez (Hrsg.), *Agrarrecht*, München 2016, S. 699 ff.: „Die sekundärrechtliche GMO entfaltet daher eine Sperrwirkung, was dazu führt, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen nicht ermöglicht werden, wenn sie von der GMO abweichen oder deren Regeln verletzen“; ebenso R. Priebe, Art. 38 AEUV, Rn. 99, in: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 56. Ergänzungslieferung, München 2015: „Sperrwirkung“ der Marktordnungsregelung“.

³ Vgl. näher etwa C. Busse, Art. 43 AEUV, Rn. 15 ff., in: C.-O. Lenz, K.-D. Borchardt (Hrsg.), *EU-Verträge – Kommentar*, Köln 2013.

⁴ Vgl. etwa T. van Rijn, Art. 38 AEUV, Rn. 1, in: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden 2015: „Insoweit hat die Union eine exklusive Zuständigkeit.“

die Frage des Wiederauflebens mitgliedstaatlicher Agrarmarktkompetenzen hatten die Verfasser des EU-Primärrechts nicht vor Augen. Auch als der Abbauprozess bereits in vollem Gange war, wurde bei der ab 1992 erfolgten Neugestaltung des EU-Primärrechts durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon diese Frage nicht in Angriff genommen, sondern stattdessen das EU-Primärrecht zum Agrarmarkt grundsätzlich unverändert beibehalten.

3. Eine alternative Begründung des Verbots nationaler Preisregelungen

Wird nach einer alternativen Begründung für das Verbot nationaler Preisregelungen gesucht, fällt der Blick auf die in Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 2 AEUV erwähnten drei „Organisationsformen“. An der Spitze steht „eine Europäische Marktordnung“. Es folgen in absteigender Regelungsdichte die „bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen“ und „gemeinsame Wettbewerbsregeln“. Für fast alle Erzeugnisbereiche schuf die EU „europäische Marktordnungen“. Die „bindende Koordinierung“ der nationalen Marktordnungen wurde nur in der Übergangsphase bis 1970 zur Angleichung unter anderem des Preisniveaus genutzt. Die Organisationsform der „gemeinsamen Wettbewerbsregeln“ kam soweit ersichtlich kaum zur Anwendung.

Allerdings gab es zu keiner Zeit für alle in Anhang I des AEUV genannten Agrarerzeugnisse eine preissteuernde Marktordnung. So wurde beispielsweise die EU-Bananenmarktordnung nach langer Diskussion und ausgelöst durch die Süderweiterung der EU erst 1993 geschaffen. Für Frühkartoffeln existierte nie eine Marktordnung, so dass die nationalen Marktordnungen für Frühkartoffeln – soweit solche wie etwa in Frankreich vorhanden waren – fortgeführt werden konnten. Theoretisch hätten auch neue nationale Marktordnungen mit direkten oder indirekten Preisregelungen für Frühkartoffeln eingeführt werden können. Dabei war allerdings zu berücksichtigen, dass Art. 38 Abs. 2 AEUV die allgemeinen Regelungen über den EU-Binnenmarkt für anwendbar erklärt, soweit nicht das Agrarkapitel des AEUV spezielle Regelungen enthält oder deren Erlass gestattet. Folglich durften auch im Frühkartoffelbereich keine direkten oder indirekten Handelshemmnisse im Sinne der Art. 34 AEUV ausdifferenzierenden Dassonville-Formel erlassen werden. Eine nationale Preisregelung im Frühkartoffelbereich hätte sich an dieser generellen Grenze für mitgliedstaatliche Maßnahmen messen lassen müssen.

Erst als der einleitende Satz zu Teil XIV des Anhangs I der GMO ab 2014 pauschal alle zuvor nicht erfassten Anhang-I-Erzeugnisse zum Bestandteil der EU-Agrarmarktorganisation erklärte, wurden auch die Frühkartoffeln mit einbezogen. Die GMO kennt zwar nach wie vor keine nur auf Frühkartoffeln bezogenen Regelungen. Die horizontalen Instrumente der GMO wie beispielsweise das Agrarorganisationsrecht, die Kartellfreistellungen und die Krisenbestimmungen finden jedoch auf sie Anwendung, so dass seitdem nationale Marktordnungen zu Frühkartoffeln unanwendbar geworden sind. Diese grundsätzliche Konsequenz eines lediglich kurzen Vorspruchs zu dem letzten Teil eines der zahlreichen Anhänge zur GMO ist weitgehend unbemerkt geblieben.

Da nunmehr alle Anhang-I-Erzeugnisse ausdrücklich Bestandteil der GMO sind, dürfen keine nationalen Marktordnungen mehr existieren. Hiergegen lässt sich nicht einwenden, dass für eine Vielzahl von Erzeugnissen keine spezifisch auf das jeweilige Erzeugnis zugeschnittenen marktsteuernden Regelungen in der GMO existieren. Denn die Art des Instrumentes ist grundsätzlich für die Frage, ob eine gemeinsame Marktorganisation vorliegt, nicht relevant. So erlaubt Art. 40 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV zur „Gestaltung“ der EU-Agrarmarktorganisation „alle zur Durchführung“ der Ziele des Art. 39 AEUV „erforderlichen Maßnahmen“. Die anschließende Aufzählung der klassischen marktsteuernden Instrumente ist nur beispielhaft und spiegelt den damaligen Stand des Agrarmarktrechts wider. Dass die EU inzwischen weitgehend auf direkt marktsteuernde Instrumente verzichtet hat und stattdessen auf Instrumente setzt, die den Marktbeteiligten helfen, den Markt selbst zu beeinflussen und sich damit an die neuen marktliberalen Gegebenheiten anzupassen, führt folglich nicht dazu, dass keine „gemeinsame Organisation der Agrarmärkte“ mehr vorliegt. Entsprechend lautet auch der Titel der GMO „Verordnung [...] über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse“.

Dieses Resultat wird auch nicht durch den generellen Rückbau der Agrarmarkteingriffe der EU in Frage gestellt. So wird zwar teilweise darauf hingewiesen, dass nach Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AEUV die Zuständigkeit an die Mitgliedstaaten zurückfällt, „sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben“. Die EU übt jedoch ihre Zuständigkeit im EU-Agrarmarktbereich weiterhin umfassend aus, da wie dargestellt an die Stelle der Markteingriffsregelungen andere den Markt beeinflussende Instrumente der EU getreten sind.

Vor allem aber kann hinterfragt werden, ob überhaupt eine geteilte Zuständigkeit vorliegt. So findet sich in der Liste des Art. 3 AEUV mit den ausschließlichen Zuständigkeiten der EU in Abs. 1 Buchstabe b die „Festlegung

der für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln“. Art. 38 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 AEUV erklärt den Agrarmarkt zu einem Teil des EU-Binnenmarktes, auf den nach Art. 38 Abs. 2 AEUV die allgemeinen Regelungen des Binnenmarktes Anwendung finden, soweit nicht auf Grund des Landwirtschaftskapitels des AEUV Anderweitiges geregelt wird. Die EU-Agrarmarktorganisation legt die Regeln fest, in dessen Rahmen sich der Wettbewerb im Agrarbereich bewegt. Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 2 Buchstabe a AEUV spricht sogar ausdrücklich von „gemeinsamen Wettbewerbsregeln“ als einer Organisationsform. Auch die beiden anderen in Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 2 Buchstabe a AEUV genannten Organisationsformen beinhalten gemeinsame Wettbewerbsregeln, da die Koordinierung nationaler Marktordnungen und eine EU-Agrarmarktordnung die Regelung des Wettbewerbs inkludieren.

Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b AEUV erläutert nicht näher, welche Bestimmungen des AEUV von ihm gemeint sind. Zumindest aber dürften diejenigen Bestimmungen gemeint sein, die im Zusammenhang mit dem EU-Binnenmarkt gemeinsame Wettbewerbsregeln aufstellen und in diesem Kontext sogar ausdrücklich von „Wettbewerbsregeln“ sprechen⁵. Folglich lässt sich vertreten, dass es sich bei der Zuständigkeit für die Errichtung einer EU-Agrarmarktorganisation um eine ausschließliche Kompetenz handelt, während die landwirtschaftlichen Regelungen im Übrigen unter die geteilte Zuständigkeit nach Art. 4 Abs. 2 Buchstabe d AEUV fallen⁶. Dies hätte zur Folge, dass nicht Art. 2 Abs. 2 AEUV, sondern Art. 2 Abs. 1 AEUV einschlägig ist. Die Mitgliedstaaten dürften mithin im Bereich der EU-Agrarmarktorganisation nur noch tätig werden, „wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.“ Damit würde zugleich nach Art. 5 Abs. 3 EUV im Agrarmarktbereich das Subsidiaritätsprinzip nicht gelten. Dieses Ergebnis entspricht inhaltlich der landläufigen Ansicht, dass sich aus dem EU-Agrarmarktrecht implizit ergibt, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich kein eigenes Agrarmarktrecht mehr erlassen dürfen. Es verhindert jedoch zudem, dass im Falle eines teilweisen oder vollständigen Abbaus des

⁵ Die Kommentarliteratur erörtert diesen Punkt regelmäßig nicht näher. So heißt es etwa bei W. Obwexer, Art. 3 AEUV, Rn. 13, in: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, lediglich recht vage: „Mit den Wettbewerbsregeln sind wohl die Bestimmungen in Teil III Titel VII Kap. 1 AEUV gemeint.“

⁶ Ein Gegenargument ist, dass Art. 4 Abs. 2 Buchstabe d AEUV ausdrücklich die Rücknahme des Art. 3 Abs. 1 Buchstabe d AEUV in Form der „Erhaltung der biologischen Meereschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik“ nennt. Es existieren jedoch im Rahmen der Art. 101 ff. AEUV auch Sonderregelungen für mehrere in Art. 4 Abs. 2 AEUV aufgelistete Sachbereiche, ohne dass in Art. 4 Abs. 2 AEUV klargestellt wird, dass insofern die Kompetenzform des Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b AEUV vorgeht.

EU-Agrarmarktrechts die Kompetenz ohne eine ausdrückliche Anordnung im EU-Agrarmarktrecht an die Mitgliedstaaten zurückfallen könnte.

Unterstützt wird ein solches Resultat durch die Konzeption der Art. 40 und 43 AEUV, wonach an die Stelle der einzelstaatlichen Marktordnungen eine EU-Agrarmarktorganisation tritt. Ist dies geschehen, entsteht nicht eine bloß EU-sekundärrechtliche, sondern eine EU-primärrechtliche Sperrwirkung für nationales Agrarmarktrecht. Diese Sperrwirkung kann nur durch eine Ermächtigung im EU-Agrarmarktsekundärrecht durchbrochen werden, nationales Agrarmarktrecht zu setzen. Dass die Errichtung einer EU-Agrarmarktorganisation notwendig ist, hat bereits Art. 40 Abs. 1 Unterabs. 1 AEUV festgelegt, so dass für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in Bezug auf die Frage der Errichtung kein Raum vorhanden ist. Die Grenzen des EU-rechtlichen Handelns normiert vielmehr Art. 40 Abs. 2 Unterabs. 1 und 2 AEUV selbst, indem er die zu treffenden Maßnahmen auf diejenigen begrenzt, die zur Erreichung der Ziele des Art. 39 AEUV „erforderlich“ sind, und zugleich davon spricht, dass sich die „gemeinsame Organisation auf die Verfolgung der Ziele“ des Art. 39 AEUV „zu beschränken“ hat.

Da sich eine Ermächtigung für die Mitgliedstaaten, wieder nationale Agrarmarktinstrumente einführen zu können, an den Zielen des Art. 39 AEUV für die gemeinsame Agrarpolitik ausrichten müsste, ist garantiert, dass keine rein nationalen Interessen verfolgbar werden können. Zu den bei einer derartigen Ermächtigung zu beachtenden Grundprinzipien gehört ebenfalls, dass das Funktionieren des EU-Agrarinnenmarktes nicht gestört werden darf. Dass die GMO von diesen Grundgedanken durchzogen ist, zeigt sich etwa an Art. 210 Abs. 4 Buchstabe c GMO, wonach die Europäische Kommission Tätigkeiten von anerkannten Branchenverbänden nicht erlauben darf, die „Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen können, die zur Erreichung der von der Branchenmaßnahme verfolgten Ziele der GAP nicht unbedingt erforderlich ist“. Art. 149 Abs. 6 Unterabs. 1 und 152 Abs. 1c Unterabs. 1 GMO enthalten vergleichbare Gedanken. Vor allem aber erklären Art. 206 Unterabs. 1 und Art. 211 Abs. 1 GMO die allgemeinen Wettbewerbsregeln des AEUV für prinzipiell anwendbar, soweit die GMO keine anderweitigen Regelungen enthält.

4. Die ständige Rechtsprechung des EuGH zu nationalen Agrarmarktregelungen

Unabhängig von der genauen Begründung sind im Ergebnis nationale Preisregelungen im Bereich der Ziele des Art. 39 AEUV nur möglich, wenn im EU-Agrarmarktrecht eine entsprechende ausdrückliche oder implizi-

te Ermächtigung für die Mitgliedstaaten vorhanden ist. Dies stimmt mit der langjährigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) überein, die kurz skizziert werden soll. Eine der ersten grundlegenden Entscheidungen war das Urteil vom 23.1.1975 in der Rechtssache van der Hulst: „Wenn die [EU gemäß Art. 40 AEUV] eine Regelung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen hat, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Regelung abweichen oder sie verletzen könnten“⁷. In der Rechtssache Prantl urteilte der EuGH am 13.3.1984: „Es ist richtig, dass die Mitgliedstaaten, sobald eine Regelung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation als abschließend angesehen werden kann, in diesem Bereich keine Zuständigkeiten mehr haben, es sei denn, das [EU-Recht] sieht ausdrücklich etwas Anderes vor“⁸.

In dem Urteil des EuGH vom 25.3.2004, das in der Rechtssache *Industrias de Deshidratación* erging, hieß es: „Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sind die Mitgliedstaaten in dem von einer gemeinsamen Marktorganisation umfassten Bereich grundsätzlich nicht mehr befugt, durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften einzugreifen [...] Ihre Gesetzgebungszuständigkeit kann nur eine Restzuständigkeit sein und beschränkt sich auf die Situationen, die durch die [Unionsnorm] nicht geregelt sind, und die Fälle, in denen diese ihnen ausdrücklich Befugnisse einräumen [...]“. Weiter lautete es: „Ferner sind die Mitgliedstaaten, wenn eine Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen worden ist, verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung abweichen oder ihr zuwiderlaufen. Mit einer gemeinsamen Marktorganisation sind auch Vorschriften unvereinbar, die deren ordnungsgemäßes Funktionieren behindern, auch wenn die gemeinsame Marktorganisation das betreffende Gebiet nicht abschließend geregelt hat [...]“⁹.

In ähnlicher Weise führte der EuGH in seinem Urteil vom 14.10.2004 in der Rechtssache *Spanien/Kommission* aus: „Nach ständiger Rechtsprechung ist es Sache der [Union], sobald sie eine gemeinsame Marktorganisation für einen bestimmten Sektor errichtet hat, Lösungen für die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik auftretenden Probleme zu finden. Deshalb sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich in diesem Bereich aller einseitigen Maßnahmen zu enthalten, selbst wenn diese geeignet sind, die gemeinsame Politik der Gemeinschaft zu unterstützen [...]“¹⁰.

⁷ EuGH, Urt. v. 23.1.1975, Rs. 51/74 (van der Hulst), Rn. 25–29.

⁸ EuGH, Urt. v. 13.3.1984, Rs. 16/83 (Prantl), Rn. 13.

⁹ EuGH, Urt. v. 25.3.2004, Rs. C-118/02 (*Industrias de Deshidratación*), Rn. 19 f.

¹⁰ EuGH, Urt. v. 14.10.2004, Rs. C-173/02 (*Spanien/Kommission*), Rn. 19.

Speziell zur Frage einer nationalen Preisregelung meinte der EuGH in der mit Urteil vom 9.9.2003 entschiedenen Rechtssache *Milk Marque*, dass „die Mitgliedstaaten im Bereich einer gemeinsamen Marktorganisation – und erst recht dann, wenn diese auf einer gemeinsamen Preisregelung aufbaut – verpflichtet“ seien, „sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Marktorganisation abweichen oder ihr zuwiderlaufen [...]. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt, durch einseitig erlassene innerstaatliche Rechtsvorschriften in den Mechanismus der Bildung derjenigen Preise einzugreifen, die in der gemeinsamen Marktorganisation auf der gleichen Produktions- oder Handelsstufe geregelt sind [...]"¹¹. Die ausführliche primärrechtliche Regelung zu den ausschließlichen und geteilten Kompetenzen der EU gab es zum Zeitpunkt dieser fünf Urteile noch nicht. Sie wurde erst durch den Vertrag von Lissabon mit Wirkung ab Dezember 2009 eingeführt.

Zuvor hatte der EuGH selbst die Rechtsfigur der ausschließlichen Zuständigkeit entwickelt und beispielsweise 1992 wie folgt beschrieben: „Ob die Zuständigkeit der [Union] ausschließlich ist, bestimmt sich nicht nur nach dem [EU-Primärrecht], sondern auch danach, in welchem Umfang die [Unionsorgane] zur Durchführung des [EU-Primärrechts] Maßnahmen getroffen haben; auf Grund solcher Maßnahmen können die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten verlieren, die sie zuvor übergangsweise ausüben konnten“¹². Diese Formulierung passt gut zur Ablösung der nationalen Agrarmarktordnungen durch die gemeinsame Agrarmarktorganisation, da die Mitgliedstaaten bis zum Abschluss der schrittweisen Errichtung der gemeinsamen Agrarmarktorganisation und damit übergangsweise für das Agrarmarktrecht noch zuständig gewesen sind.

5. Die zwei Grundkonstellationen bei der Beurteilung nationaler Preisregelungen

Werden die Fälle betrachtet, die hinter diesen beständig vom EuGH herangezogenen Grundsätzen stehen, so ergibt sich ein differenziertes Bild. Es lassen sich zwei Grundkonstellationen unterscheiden. In der ersten Grundkonstellation ist die GMO unmittelbar betroffen, indem es in der nationalen Regelung gleichzeitig um ein in der GMO geregeltes Agrarerzeugnis und eine von der GMO verfolgte Zielsetzung geht. Handelt es sich hingegen entweder um kein von der GMO erfasstes Erzeugnis oder um keine von der GMO verfolgte Zielsetzung, liegt die zweite Grundkonstellation vor.

¹¹ EuGH, Urt. v. 9.9.2003, Rs. C-137/00 (*Milk Marque*), Rn. 63.

¹² EuGH, Gutachten 2/91 v. 19.3.1993 (*IAO*), Rn. 9.

Die erste Grundkonstellation führt dazu, dass nur eine explizite oder implizite Befugnis zum Erlass nationalen Rechts, die in der GMO, in dem auf die GMO gestützten EU-Sekundärrecht oder in sonstigen Rechtsakten zum EU-Agrarmarkt enthalten ist, die Sperrwirkung der EU-Agrarmarktorganisation zu durchbrechen vermag. In solchen Konstellationen ist mithin zu ermitteln, ob das EU-Agrarmarktrecht die betreffende Frage abschließend regeln möchte oder mitgliedstaatliche Spielräume belässt. Liegt eine abschließende Regelung vor, ist nach herrschender Ansicht auf Grund des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV der Erlass nationalen Rechts nicht mehr möglich. Nach der alternativen Argumentation zur ausschließlichen Zuständigkeit der EU für das Agrarmarktrecht sperrt hingegen bereits Art. 2 Abs. 1 Halbsatz 2 AEUV mitgliedstaatliches Recht.

Ist demgegenüber durch die nationale Regelung ein Erzeugnis betroffen, auf das die EU-Agrarmarktorganisation keine Anwendung findet, oder wird eine von der EU-Agrarmarktorganisation nicht umfasste Zielsetzung verfolgt, kehrt sich die Systematik um. Prinzipiell sperrt in dieser zweiten Grundkonstellation die EU-Agrarmarktordnung nationales Recht nicht. Allerdings darf das nationale Recht die Wirksamkeit des EU-Rechts nicht beeinträchtigen. Mithin ist zu prüfen, ob die Funktionsfähigkeit der EU-Agrarmarktorganisation durch die nationale Regelung leidet. Zudem ist zu beachten, dass auch andere durch das EU-Recht gesetzte Schranken wie etwa der Grundsatz des freien Warenverkehrs oder grundrechtlicher Schutz eingreifen können.

5.1. Die Rechtssache *Industrias de Deshidratación*: nicht erfasstes Erzeugnis

Wird unter diesem Blickwinkel beispielhaft die erwähnte Rechtssache *Industrias de Deshidratación* betrachtet, so ging es um eine nationale Beihilfe für pflanzliches Frischfutter, bei dem unter anderem der Feuchtigkeitsgehalt höher sein durfte als bei pflanzlichem Trockenfutter. Dies stuft ein Produzent von pflanzlichem Trockenfutter als diskriminierend ein. Der EuGH befand, dass die nationale Regelung zu pflanzlichem Frischfutter nicht gegen die Gemeinsame Marktordnung für Trockenfutter verstieß, da dort pflanzliches Frischfutter nicht geregelt war und keine Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass das Funktionieren der EU-Regelung beeinträchtigt wurde¹³. Folglich lag die zweite Grundkonstellation vor, die der EuGH gemäß der dargestellten Systematik prüfte.

¹³ EuGH (Fn. 9), Rn. 19 ff.

Während die Frage, ob ein Erzeugnis von der EU-Agrarmarktorganisation – im Weiteren wird teils vereinfachend von der GMO gesprochen, obwohl neben ihr noch weitere Regelungen existieren – erfasst wird, regelmäßig eindeutig beantwortet werden kann, treten bei der Feststellung, ob die Zielsetzung, die von der nationalen Regelung verfolgt wird, mit einer von der GMO verfolgten Zielsetzung identisch ist, des Öfteren Schwierigkeiten auf. Zum einen lassen sich Zielsetzungen nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen. Zum anderen ist nicht stets klar, ob die GMO eine bestimmte Zielsetzung verfolgt. In dieser Hinsicht seien im Folgenden vier EuGH-Fälle vorgestellt, in denen nach Ansicht des Verfassers eine mit der GMO verfolgte Zielsetzung vorlag und mithin das Prüfungsschema der ersten Grundkonstellation anzuwenden war.

5.2. Die Rechtssache Lefèvre: Verbraucherinteressen

Das chronologisch erste Beispiel ist das Urteil des EuGH vom 2.7.1987 in der Rechtssache Lefèvre. Dabei ging es um die nationale Festsetzung einer Handelsspanne, die bei dem Verkauf von Rindfleischerzeugnissen an den Verbraucher einzuhalten war. Offenbar sollten dadurch überhöhte Verbraucherpreise vermieden werden. Der EuGH sah eine solche Festsetzung als grundsätzlich möglich an, allerdings nur, soweit sie „die Ziele und das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation nicht“ gefährdet. Im konkreten Fall stufte er diese Grenze als verletzt an, da die Handelsspanne anhand von pauschalen Parametern ermittelt wurde und daher nicht „die Beschaffungs- und Einfuhrkosten, die dem Einzelhändler tatsächlich entstanden sind“, berücksichtigte. Denn auf diese Weise würde für den Endverkäufer die Möglichkeit eingeschränkt, „sich beim Erzeuger oder Händler seiner Wahl einzudecken“, was „das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisation und insbesondere den [Handel innerhalb der EU]“ beeinträchtigt¹⁴. Die Prüfung des EuGH klingt so, als liege die zweite Grundkonstellation vor, obwohl das EU-Agrarmarktrecht nach Art. 39 Abs. 1 Buchstabe e AEUV die „Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen“ mit verfolgen muss und folglich ein Vorliegen der ersten Grundkonstellation anzunehmen ist. Allerdings sind sowohl das Urteil als auch die zugehörigen Schlussanträge zu kurz gehalten, um die genaue Argumentation des EuGH aus der vorliegend betrachteten Perspektive rechtsdogmatisch nachvollziehen zu können.

¹⁴ EuGH, Urt. v. 2.7.1987, Rs. 188/86 (Lefèvre), Rn. 11 ff.

5.3. Die Rechtssache Hammarsten: Gesundheitsschutz

Viel klarer lässt sich demgegenüber dem Urteil des EuGH vom 16.1.2003 in der Rechtssache Hammarsten ein Vorliegen der ersten Grundkonstellation entnehmen. So sah die Gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf eine Beihilferegelung für Hanf vor. Dabei waren Vorkehrungen getroffen, um zu vermeiden, dass der Hanf zum Zwecke der Herstellung von Drogen verwendet wurde. Einem Mitgliedstaat ging dieser Schutz nicht weit genug. Er verbot daher den Anbau des entsprechenden Hanfes, so dass zugleich die Beihilferegelung nicht mehr in Anspruch genommen werden konnte. Der EuGH entschied hierzu in einem sehr kurzen Urteil, dass das nationale „Betäubungsmittelrecht kein Ziel des Allgemeininteresses“ verfolge, „das nicht von der gemeinsamen Marktorganisation auf dem Hanfsektor abgedeckt wäre“. Infolgedessen sei der Eingriff in die Gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf rechtswidrig¹⁵.

Hieran zeigt sich zugleich, dass eine Zielsetzung wie der Gesundheitsschutz, der nicht in Art. 39 AEUV genannt wird, trotzdem Bestandteil der EU-Agrarmarktorganisation sein kann. Denn der EU-Gesetzgeber ist verpflichtet, bei der Ausgestaltung der EU-Agrarmarktorganisation nicht nur die im Landwirtschaftstitel des AEUV niedergelegten Zielsetzungen, sondern auch andere Zielsetzungen der EU wie etwa den Gesundheits- und Tierschutz zu beachten. Dies kann sich dann wie im Falle des Hanfes in Agrarmarktregelungen zu einzelnen Erzeugnissen niederschlagen. Im Falle solcher punktuell aus anderweitigen Kapiteln des AEUV inkorporierten Zielsetzungen liegt ebenfalls die erste Grundkonstellation vor, wie die Rechtssache Hammarsten eindrücklich belegt.

5.4. Die Rechtssache Milk Marque: Kartellrecht

Eine wiederum aus dem Landwirtschaftstitel des AEUV selbst stammende Zielsetzung lag dem schon erwähnten Urteil des EuGH in der Rechtssache Milk Marque von 2003 zugrunde. Dabei ging es um den Eingriff einer nationalen Kartellbehörde in den Milchmarkt. Der Bereich des Kartellrechts bildete von Beginn an einen integralen Bestandteil der EU-Agrarmarktorganisation, so dass zu klären war, in welchem Umfang die EU-Agrarmarktorganisation einen solchen Eingriff gestattete. Mithin prüfte der EuGH aus der Perspektive der EU-Milchmarktordnung: „Da jedoch [...] die Aufrecht-

¹⁵ EuGH, Urt. v. 16.1.2003, Rs. C-462/01 (Hammarsten), Rn. 31 ff.

erhaltung eines wirksamen Wettbewerbs zu den Zielen der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse gehört, ist zum einem festzustellen, dass nicht jede Maßnahme, die die Behörden eines Mitgliedsstaats nach dem nationalen Wettbewerbsrecht erlassen, ihrem Wesen nach als Abweichung von der gemeinsamen Marktorganisation oder als Beeinträchtigung ihrer Funktionsweise bewertet werden kann. Zum anderen können nationale Maßnahmen zur Beseitigung einer Wettbewerbsverzerrung, die aus dem Missbrauch der Machtstellung einer Agrarkooperative auf dem nationalen Markt entstanden ist, nicht von vornherein als Maßnahmen eingestuft werden, die [...] in den Mechanismus der Bildung derjenigen Preise eingreifen, die durch die gemeinsame Marktorganisation auf [Unionsebene] geregelt werden“. Hinzu komme, dass – so der EuGH weiter – bei der Annahme, im Anwendungsbereich des Landwirtschaftskapitels des AEUV seien sämtliche Handlungen nationaler Wettbewerbsbehörden untersagt, eine „Wettbewerbsverzerrung ohne [unionsweite] Bedeutung durch überhaupt keine Maßnahme ausgeräumt werden“ könne¹⁶.

EU-primärrechtlich steht hinter diesem Urteil, dass Art. 42 Unterabs. 1 AEUV die Anwendung des allgemeinen EU-Kartellrechts im Bereich der Landwirtschaft von einer Entscheidung des EU-Gesetzgebers abhängig macht. Im Rahmen der EU-Agrarmarktorganisation hat der EU-Gesetzgeber eine solche Anwendungsentscheidung getroffen, die lediglich unter dem Vorbehalt spezieller Regelungen im EU-Agrarrecht steht. Soweit das EU-Agrarmarktrecht den Wettbewerb nicht beschränkt, sollen die Marktteilnehmer folglich untereinander in Wettbewerb stehen. Als Folge kann die Europäische Kommission als EU-Kartellbehörde grundsätzlich auch auf dem Feld des Agrarmarktes tätig werden, um gegen grenzüberschreitende Wettbewerbsbeschränkungen vorzugehen. Daher ist es nur konsequent, dass bei rein nationalen Sachverhalten die nationalen Kartellbehörden ebenso handeln dürfen. Denn den verbliebenen, von der EU-Agrarmarktorganisation gewollten Wettbewerb im Agrarbereich zu schützen, ist mit Aufgabe der Kartellbehörden.

Die Kartellbehörden müssen dabei zum einen die im EU-Agrarmarktrecht enthaltenen Kartellbefreiungen berücksichtigen und dürfen zum anderen die Instrumente der EU-Agrarmarktorganisation nicht beeinträchtigen. Genau dies hat der EuGH im konkreten Fall geprüft und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die streitige Anordnung der nationalen Kartellbehörde nicht das Funktionieren der EU-Milchmarktordnung beeinträchtigt hat. Sie greife nicht in die Preisbildung ein, sondern gewährleiste genau im Gegenteil „das ordnungsgemäße Funktionieren der Preismechanismen [...], um ein Preisni-

¹⁶ EuGH (Fn. 11), Rn. 64 f.

veau zu erreichen, dass“ – hier nimmt der EuGH indirekt auf die Ziele des Art. 39 AEUV Bezug – „sowohl den Interessen der Erzeuger als auch denen der Verbraucher dient“¹⁷. Folglich stimmte die Entscheidung des nationalen Gesetzgebers, ein Eingreifen der nationalen Kartellbehörde zu ermöglichen, mit den Zielsetzungen der EU-Agrarmarktorganisation überein.

5.5. Die Rechtssache Kuipers: Qualitätsnormen

Als letztes Beispiel für die erste Grundkonstellation sei das Urteil des EuGH vom 26.5.2005 in der Rechtssache Kuipers angeführt. In ihm ging es wie in der Rechtssache Lefèvre um eine nationale Preisregelung. Ein nationales Gesetz hatte den nationalen Milchbranchenverband ermächtigt, ein Qualitätssystem zu errichten, wonach bei Unterschreitung einer bestimmten Rohmilchqualität ein Abschlag vom Kaufpreis für die Rohmilch vorgenommen werden musste. Die so einbehaltenen Beträge waren im Gegenzug für einen Zuschlag zu verwenden, den Rohmilch erhielt, die die festgelegte Rohmilchqualität übertraf. Die Höhe der Abschläge und Zuschläge konnten dabei von den Abnehmern nicht selbst individuell festgelegt werden. Vielmehr erfolgte die Festlegung der Höhe des Abschlages einheitlich für das gesamte Hoheitsgebiet.

So wurde aus den jeweils für zwölf Monate einbehaltenen Abschlägen ein Gesamtbetrag errechnet, der auf die in diesem Zeitraum mit Zuschlägen zu versehene Rohmilch aufzuteilen war. Dadurch ergab sich eine ebenfalls einheitliche Höhe des Zuschlages. Behielt ein Abnehmer mehr Abschläge ein, als er Zuschläge zahlte, musste er den Differenzbetrag an eine zentrale Stelle überweisen, von der aus die überschüssigen Beträge an Abnehmer gingen, die mehr Zuschläge zu zahlen hatten, als von ihnen Abschläge einbehalten worden waren. Der Milchbranchenverband errichtete ein derartiges Zwangssystem. Folglich entstand ein zentral gesteuerter, nationalweit gültiger Qualitätsausgleich, der einen Eingriff in die freie Gestaltung der Rohmilchpreise darstellte.

Ein Milcherzeuger wehrte sich gegen einen Abschlag, woraufhin das nationale Gericht dem EuGH unter anderem die Frage vorlegte, ob die Preisregelung mit der EU-Milchmarktordnung vereinbar war. Der EuGH entschied, dass die Mitgliedstaaten zwar Qualitätskriterien für Rohmilch regeln können, die Verbindung mit einem derartigen Preissystem jedoch als „Mechanismus der Bildung der Preise“ unzulässig sei: „Diese Regelung verpflichtet nämlich

¹⁷ EuGH (Fn. 11), Rn. 86.

sämtliche Molkereibetriebe, in einem Fall einen Abschlag vom normalerweise an die Milchviehhalter zu zahlenden Preis einzubehalten [...], im anderen Fall [...] den Haltern [...] einen Zuschlag zu zahlen, der zu dem dem jeweiligen Halter normalerweise zu zahlenden Preis hinzugerechnet wird und über die Gesamtheit der von den niederländischen Molkereibetrieben auf Grund der Lieferung von qualitativ minderwertiger Milch einbehaltenen Abschläge finanziert wird. Die genannte Regelung legt also im Voraus bestimmte Faktoren fest, die bei der endgültigen Festsetzung des Preises eine Rolle spielen, den die Molkereibetriebe den Milchviehhaltern, die ihnen Milch liefern, zu zahlen haben.“ Außerdem müssten die Abnehmer, die mehr Rohmilch von geringer als von höherer Qualität geliefert erhielten, die Abschläge abführen. Sie blieben so auf den Kosten für die geringere Qualität sitzen, ohne für die geringere Qualität verantwortlich zu sein¹⁸.

Eine möglichst hohe Qualität der Agrarerzeugnisse zu erreichen, ist eine Zielsetzung der EU-Agrarmarktorganisation, wie das Vermarktungsnormenkapitel der GMO zeigt. Schon früh entstanden in den meisten Erzeugnisbereichen Normen, die eine einheitlich hohe Qualität der Erzeugnisse sicherstellen sollten. Insbesondere im Milchbereich haben solche Bestimmungen eine jahrzehntelange Tradition. Dadurch sollen die Absatzmöglichkeiten verbessert, der Binnenhandel erleichtert und eine Standardqualität für Interventionsware gewährleistet werden. Wie der EuGH hervorhob, war ursprünglich auch eine qualitätsbezogene Bezahlung von Rohmilch vorgesehen, wurde jedoch nie implementiert. Daraus wird allgemein geschlossen, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, Regelungen zur Sicherstellung der Qualität von Rohmilch¹⁹ zu erlassen, die den Preisaspekt mit einschließen, soweit sie dadurch das Funktionieren der EU-Milchmarktordnung nicht beeinträchtigen.

Der EuGH befasste sich nicht näher mit der Frage, ob die Zielsetzung der nationalen Regelung grundsätzlich unter die EU-Agrarmarktorganisation fiel, sondern hielt lediglich fest, dass die Mitgliedstaaten im Bereich der Qualität von Rohmilch regelungsbefugt sind und dabei auch den Aspekt der Bezahlung normieren dürfen. Diesen Regelungsfreiraum grenzte er anschließend durch die EU-Milchmarktordnung ein. Nach Ansicht des Verfassers lag auch in diesem Fall vor dem Hintergrund der umfangreichen Vermarktungsnormen der EU-Agrarmarktorganisation ein Fall der ersten Grundkonstellation vor. Hierzu sei noch Erwägungsgrund 65 der GMO zitiert, der besagt: „Die

¹⁸ EuGH, Urt. v. 26.5.2005, Rs. C-283/03 (Kuipers), Rn. 41 ff. Der Verfasser war an dem Verfahren auf Seiten der Europäischen Kommission beteiligt.

¹⁹ Zur Klarstellung sei bemerkt, dass es dabei nicht um die lebensmittelrechtlichen Mindestanforderungen an Rohmilch geht. Diese sind gesondert im EU-Lebensmittelhygienerecht einheitlich für alle Mitgliedstaaten festgelegt.

Anwendung von Normen für die Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse kann zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen für die Erzeugung und Vermarktung sowie der Qualität dieser Erzeugnisse beitragen. Die Anwendung solcher Normen liegt daher im Interesse der Erzeuger, der Händler und der Verbraucher“.

Generalanwältin Kokott war in ihren Schlussanträgen vom 16.12.2004 zur Zulässigkeit der nationalen Regelung gekommen, da die EU-Milchmarktordnung „keine eigenen Bestimmungen zur qualitätsorientierten Bezahlung von Rohmilch“ enthalte und die EU ebenfalls eine hohe Qualität von Rohmilch anstrebe. Hierbei nahm sie insbesondere auf die Zielsetzungen des Art. 39 Abs. 1 Buchstabe c und e AEUV Bezug und ordnete somit das von der nationalen Regelung verfolgte Ziel – neben dem ebenfalls von ihr genannten Gesundheitsschutz – der EU-Agrarmarktorganisation zu²⁰. Ihre Argumentation übersah jedoch anschließend, dass zur Erreichung einer qualitätsorientierten Bezahlung ein derart tiefer Eingriff in die freie Preisbildung nicht erforderlich ist. So legt beispielsweise die deutsche Qualitätsregelung über die Bezahlung der Rohmilch nur fest, dass der Abnehmer im Falle von Rohmilch geringerer Qualität einen Mindestabschlag vornehmen muss. Ob er den Abschlag höher ansetzt und wie er mit den einbehaltenen Beträgen umgeht, ist ihm überlassen²¹. Dadurch verbleibt erstens der finanzielle Ausgleich für die Lieferung minderwertigerer Rohmilch bei dem betreffenden Abnehmer. Zweitens kann er selbst entscheiden, ob er ihn für Zuschläge bei höherwertiger Rohmilch verwendet oder beispielsweise in ein Beratungssystem investiert, um seine Lieferanten dabei zu unterstützen, die Ursachen für die minderwertige Rohmilch zu ermitteln und abzustellen.

5.6. Die Rechtssache Scotch Whisky Association: Gesundheitsschutz

Mithin verstieß die nationale Regelung in den Rechtssachen *Hammarssten*, *Kuipers* und *Lefèvre* gegen EU-Agrarmarktrecht und vermochte daher keinen Bestand zu haben, während in der Rechtssache *Milk Marque* kein derartiger Verstoß vorlag. In allen vier Fällen konnte festgestellt werden, dass die jeweilige Zielsetzung der nationalen Regelung – Gesundheitsschutz, Qualität, Verbraucherpreisniveau und Wettbewerb – auch von der EU-Agrarmarktorganisation verfolgt wurde, so dass geprüft werden musste, ob die EU-Agrarmarktorganisation einen Regelungsfreiraum beließ und bei

²⁰ J. Kokott, Schlussanträge v. 16.12.2004, Rs. C-283/03 (*Kuipers*), Rn. 34 ff.

²¹ §§ 30 ff. der Verordnung zur Förderung der Güte von Rohmilch (Rohmilchgüteverordnung – *RohmilchGütV*) v. 11.1.2021, Bundesgesetzblatt 2021, Teil I, S. 47.

Bejahung dieser Frage, ob die nationale Ausgestaltung dieses Freiraumes mit Regelungen der EU-Agrarmarktorganisation kollidierte. In der Rechtssache Hammarsten wurde schon der Regelungsfreiraum verneint, während in den anderen drei Rechtssachen die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der nationalen Regelung erst im Rahmen der Kollisionsprüfung fiel.

Angesichts der weitgesteckten Zielsetzungen der EU-Agrarmarktorganisation, die teilweise über die in Art. 39 AEUV genannten Zielsetzungen hinausgehen, sind Fälle, in denen eine ausschließlich anderweitige Zielsetzung durch die nationale Regelung verfolgt wird, eher selten. Einen solchen Fall entschied der EuGH mit Urteil vom 23.12.2015 in der Rechtssache Scotch Whisky Association. Zum Schutz vor Alkoholmissbrauch und damit der Gesundheit waren Mindestpreise für den Verkauf von Alkohol an Verbraucher festgesetzt worden. Insofern lag eindeutig eine Preisregelung vor, deren Vereinbarung mit der EU-Weinmarktordnung zu klären war.

Der EuGH stellte fest, dass die in der GMO geregelte EU-Weinmarktordnung keinen Preismechanismus enthält und daher „die freie Bestimmung der Verkaufspreise auf der Grundlage des freien Wettbewerbs“ regele. Allerdings würde die GMO mit Wein verbundene Gesundheitsgefahren nicht thematisieren. Demnach könnten die Mitgliedstaaten diesen Aspekt normieren und dafür auch auf eine Preisregelung zurückgreifen, falls dadurch der freie Wettbewerb auf dem Weinmarkt nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werde. Wörtlich äußerte der EuGH: „Insoweit ist festzustellen, dass die Schaffung einer GMO es den Mitgliedstaaten tatsächlich nicht verwehrt, nationale Regelungen anzuwenden, die ein im Allgemeininteresse liegendes anderes Ziel als die von der betreffenden GMO erfassten Ziele verfolgt, selbst wenn diese Regelung einen Einfluss auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes im betreffenden Wirtschaftsbereich hat (vgl. Urteil Hammarsten ...). Demnach darf sich ein Staat auf das Ziel berufen, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen, um eine Maßnahme [...] zu rechtfertigen, die das System der freien Preisbildung unter wirksamen Wettbewerbsbedingungen beeinträchtigt, auf das sich die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 gründet“. Der Verweis auf die Rechtssache Hammarsten war allerdings insofern missverständlich, als dort gerade kein „anderes Ziel“ verfolgt wurde.

Im Weiteren führte der EuGH eine klassische Verhältnismäßigkeitsprüfung durch und äußerte Zweifel, ob steuerliche Maßnahmen nicht denselben Effekt hätten, jedoch weniger eingreifend seien. Letztlich überließ es der EuGH dem vorlegenden nationalen Gericht, dies zu bewerten²². Generalanwalt Bot war in seinen Schlussanträgen vom 3.9.2015 unter anderem noch

²² EuGH, Urt. v. 23.12.2015, Rs. C-313/14 (Scotch Whisky Association), Rn. 26 ff.

näher auf den Aspekt eingegangen, ob die GMO auch die Zielsetzung des Gesundheitsschutzes verfolge. Zwar beziehe die GMO den „Schutz der Gesundheit von Mensch oder Tier“ in „mehreren Bestimmungen“ ein, ohne dass es jedoch dadurch „Aufgabe der Verordnung“ sei, „auf Unionsebene das Ziel des Gesundheitsschutzes im Allgemeinen und dasjenige der Bekämpfung des gefährlichen oder übermäßigen Konsums alkoholischer Getränke im Besonderen zu gewährleisten. Obwohl der Schutz der Gesundheit ein tatsächliches Ziel der [Gemeinsamen Agrarpolitik] ist, ist er daher trotzdem von untergeordneter Bedeutung, so dass dieses Ziel von den Mitgliedstaaten zur Rechtfertigung einer nationalen Regelung, die Auswirkungen auf das Funktionieren der GMO in dem betroffenen Bereich hat, geltend gemacht werden kann“. Zudem schliesse Art. 168 Abs. 5 AEUV „jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit“ aus. Auf andere Bestimmungen des EU-Primärrechts für eine Harmonisierung zurückzugreifen, würde eine unzulässige Umgehung des Art. 168 Abs. 5 AEUV bedeuten²³.

Diese Überlegungen erscheinen zu pauschal. Der EuGH hat sie denn auch nicht übernommen. Denn die Pflicht der EU, die Gesundheit von Menschen zu schützen, fließt vor allem aus dem grundrechtlichen Schutz der Gesundheit, wie er unter anderem in Art. 3 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta zu enthalten ist. Mithin muss die EU bei der Ausgestaltung ihrer Agrarmarktorganisation gesundheitsbezogene Aspekte berücksichtigen, falls eine Maßnahme im Rahmen der EU-Agrarmarktorganisation zu einer Gesundheitsgefährdung führen kann. Folglich ist die Ansicht von Generalanwalt Bot dahingehend einzuschränken, dass das Landwirtschaftskapitel des AEUV nicht dazu dienen kann, genuine Rechtsharmonisierung im Bereich der menschlichen Gesundheit zu betreiben. Ist die gesundheitsschützende Regelung hingegen – so wie in der Rechtssache Hammarsten – in ein Instrument der EU-Agrarmarktorganisation eingebettet, dürfen die Mitgliedstaaten keine davon abweichende gesundheitschützende Regelung treffen, falls durch diese abweichende Regelung das Funktionieren des EU-Agrarmarktinstrumentes beeinträchtigt wird.

6. Die Rechtssache Lietuvos Respublikos Seimo: Bekämpfung unfairer Handelspraktiken

2019 erging das Urteil des EuGH in der Rechtssache Lietuvos Respublikos Seimo, das zu der Frage zurückführt, wie die jeweils verfolgten Zielsetzungen zu bestimmen und voneinander abzugrenzen sind. In Li-

²³ Y. Bot, Schlussanträge v. 3.9.2015, Rs. C-313/14 (Scotch Whisky Association), Rn. 41 ff.

tauen herrschte damals gemäß der Darstellung der litauischen Regierung ein starkes Machtungleichgewicht auf dem Rohmilchmarkt. Sechs Verarbeitungsunternehmen nahmen fast die gesamte litauische Rohmilch ab, die von 20.000 teils sehr kleinen Milcherzeugungsbetrieben stammte. Die Milcherzeugungsbetriebe waren untereinander kaum organisiert. Der Preis für die Rohmilch wurde von den Verarbeitungsunternehmen auf Grund ihrer Marktmacht einseitig ohne Vertragsverhandlungen festgesetzt. Litauen regelte daraufhin, dass – vereinfacht gesprochen – jedem Milcherzeuger derselbe Mindestpreis gezahlt werden musste. Die Höhe dieses Mindestpreises richtet sich nach dem höchsten Preis, der einem Milcherzeuger gezahlt wurde. Zahlte mithin ein Abnehmer einen höheren Preis als die anderen Abnehmer, mussten sich alle Abnehmer nach diesem höheren Preis richten. Ausgenommen wurden nur Milcherzeuger, die in einer staatlich anerkannten Milcherzeugerorganisation zusammengeschlossen waren, wobei auch diesen Milcherzeugern mindestens der für die nicht organisierten Milcherzeuger festgelegte Preis gezahlt werden musste. Im Endeffekt legte Litauen dadurch einen Mindestpreis für Rohmilch fest, der für alle Milcherzeuger und Abnehmer in Litauen galt²⁴.

6.1. Das Urteil des EuGH vom 13.11.2019

Der Hauptdiskussionspunkt in der Rechtssache war, ob die Zielsetzung der nationalen Preisregelung mit einer Zielsetzung der GMO übereinstimmte und damit im Lichte der vorliegend entwickelten Systematik, ob die erste oder die zweite Grundkonstellation gegeben war. Litauen begründete die Regelung mit der Bekämpfung unfairer Handelspraktiken. Der EuGH stellte zunächst dar, dass die GMO an mehreren Stellen unfaire Handelspraktiken thematisierte, meinte jedoch, dass das „Ziel, unfaire Praktiken zu bekämpfen“, von der GMO nicht abgedeckt sei, „zumal diese Praktiken in der Verordnung weder als Ganzes erfasst noch von ihr geregelt, ja nicht einmal konkret benannt werden“²⁵. Dass unfaire Handelspraktiken überhaupt nicht von der GMO geregelt werden, stimmt indes nicht. So führte der EuGH zuvor selbst aus, dass die in Art. 148 GMO für den Milchbereich enthaltene und für die Mitgliedstaaten optionale Vertragsregulierung dazu beitragen soll, „bestimmte unfaire Handelspraktiken“ zu unterlassen²⁶.

²⁴ EuGH, Urt. v. 13.11.2019, Rs. C-2/18 (Lietuvos Respublikos Seimo), Rn. 38. Der Verfasser war an dem Verfahren auf Seiten der deutschen Bundesregierung beteiligt.

²⁵ EuGH (Fn. 24), Rn. 49.

²⁶ EuGH (Fn. 24), Rn. 48.

In der Tat möchte die EU mit Art. 148 GMO und dem parallelen Art. 168 GMO erreichen, dass jeder Erzeuger über einen schriftlichen Vertrag mit seinem Abnehmer verfügt und dieser Vertrag konkrete Mindeststandards erfüllt. Auf diese Weise sollen die Erzeuger vor einseitigen Handlungen der Abnehmer geschützt werden und Rechtssicherheit erhalten. Beide Artikel verwenden zwar nicht den Terminus „unfaire Handelspraktiken“, sind jedoch inhaltlich und ausweislich der zugehörigen Erwägungsgründe unter anderem auf die Vermeidung solcher Praktiken ausgerichtet. Da es vorrangig auf den materiellen Gehalt einer Regelung und nicht auf die – angesichts der zahlreichen Sprachfassungen ohnehin nicht immer vollständig treffend – verwendete Terminologie ankommt, überzeugt den Verfasser die Argumentation des EuGH nicht.

Des Weiteren übergeht der EuGH den Zusammenhang zum Kartellrecht und damit verbunden zu dem in der GMO enthaltenen Recht der anerkannten Agrarorganisationen. Um die Marktmacht der Erzeugerseite zu stärken, stellt die GMO das Instrument der anerkannten Erzeugerorganisation zur Verfügung, mit deren Hilfe die Erzeugerseite weitreichend vom allgemeinen Kartellverbot befreit wird. Dass die Milcherzeuger in Litauen dieses Instrument, dessen Nutzung die EU zudem finanziell fördert, nicht in Anspruch genommen haben, kann nicht dazu führen, dass es aus der Gesamtbetrachtung auszublenden ist. Es sei an die Rechtssache Hammarsten erinnert, in der ein Mitgliedstaat die EU-Agrarmarktregelung für nicht tauglich erachtete und stattdessen eine eigene Regelung erließ, die der EU-Agrarmarktregelung widersprach. Könnte ein Mitgliedstaat die Anwendung einer EU-Agrarmarktregelung jederzeit durch eine eigene ersetzen, würde dies die EU-Agrarmarktorganisation in ihren Grundfesten erschüttern. Stuft ein Mitgliedstaat die EU-Agrarmarktorganisation in einem bestimmten Punkt als nicht zielführend oder ausreichend ein, muss er versuchen, eine Änderung der EU-Agrarmarktorganisation zu erreichen.

Anders gewendet hat die Liberalisierung des EU-Agrarmarktes dazu geführt, dass nun weitgehend das Wettbewerbsprinzip herrscht, wie auch der EuGH anführt. In Art. 148 Abs. 4 Unterabs. 1 GMO als einer explizit auf den Milchmarkt ausgerichteten Bestimmung heißt es sogar ausdrücklich: „Sämtliche Bestandteile von Verträgen über Rohmilchlieferungen [...] sind zwischen den beteiligten Parteien frei verhandelbar“. Hierzu gehört gemäß Art. 148 Abs. 2 Buchstabe c GMO unter anderem der Preis. Um im Rahmen des Wettbewerbsprinzips für ausgewogene Bedingungen zu sorgen, hält die GMO verschiedene Instrumente bereit. Dazu zählen unter anderem die Vertragsregulierung und die Kartellfreistellung für anerkannte Erzeugerorganisationen. Daneben gilt über die Anwendungsanordnung des

Art. 206 Unterabs. 1 GMO das in Art. 102 AEUV geregelte Verbot des Missbrauchs einer marktherrschenden Stellung.

Die GMO gestaltet folglich die Wettbewerbsregeln auf dem EU-Agrarmarkt aktiv aus, so dass nach Ansicht des Verfassers in der Rechtssache *Lietuvos Respublikos Seimo* nicht wie vom EuGH vertreten die zweite Grundkonstellation, sondern die erste Grundkonstellation vorlag. Folglich war Litauen der – als flächendeckender Mindestpreis äußerst gravierende – Eingriff in die Preisgestaltung auf dem Milchmarkt grundsätzlich verwehrt. Dies führt dazu, nach einer expliziten oder impliziten Regelungsbefugnis für die Mitgliedstaaten in der GMO und damit einer Ausnahme von dem Verbot zu suchen. Eine solche Ausnahme ist jedoch nicht ersichtlich. Damit ist nicht gesagt, dass den Mitgliedstaaten generell nationale Regelungen zur Bekämpfung unfairer Handelspraktiken durch die GMO verboten sind. Sofern sie mit keinen Instrumenten oder Grundprinzipien der GMO – wie im konkreten Fall mit dem freien Wettbewerb um den Preis – kollidieren, dürften sie prinzipiell zulässig sein, um das Wettbewerbsprinzip abzusichern.

Allerdings setzt ihre Nutzung die Feststellung voraus, dass die in der GMO vorhandenen Instrumente nicht ausreichend sind, um das jeweils verfolgte Ziel zu erreichen. Auch diesbezüglich stößt die Regelung Litauens auf Schwierigkeiten. So hat Litauen nicht dargelegt, warum die Problematik nicht durch eine Anwendung des kartellrechtlichen Missbrauchstatbestands sowie der Vertragsregulierung mit ihrer Pflicht zur schriftlichen vertraglichen Einigung über den Preis und folglich mit Hilfe von aus der GMO fließender Instrumente gelöst werden konnte. Der EuGH bemerkte zwar zu dem letzten Punkt, dass Art. 148 GMO nur den Vertragsabschluss, nicht jedoch spätere einseitige Änderungen des Vertrages betreffe²⁷. Einseitige Änderungen eines Vertrages und insbesondere die einseitige Änderung des Kaufpreises dürften jedoch auch nach dem litauischen Zivilrecht gegen den Grundsatz des *pacta sunt servanda* verstoßen. Falls das Problem in einer vertragswidrigen Handlung liegt, wäre das viel geringer in die GMO eingreifende Instrument eine staatliche Überwachung der Vertragsdurchführung.

Genau dieses Instrument hat die EU deshalb auch im Rahmen der auf das Landwirtschaftskapitel des AEUV gestützten Richtlinie (EU) 2019/633 zur Bekämpfung unfairer Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette gewählt. So verpflichtet der dortige Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c die Mitgliedstaaten, die einseitige Änderung eines vereinbarten Preises durch den Abnehmer zu verbieten. Nach Art. 4 ff. muss ein mitgliedstaatliches System der Überwachung der Einhaltung des Verbotes errichtet werden,

²⁷ EuGH (Fn. 24), Rn. 76.

das zudem die Verhängung von Sanktionen ermöglicht. Der EuGH zog zwar die Richtlinie (EU) 2019/633 als Beleg dafür heran, dass die Bekämpfung unfairer Handelspraktiken in der GMO nicht abschließend geregelt ist²⁸, nutzte den Inhalt der Richtlinie (EU) 2019/633 jedoch nicht zur Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der litauischen Regelung. Die Richtlinie (EU) 2019/633 bietet mit dem vertraulichen behördlichen Verfahren auch eine Lösung für das vom EuGH angesprochene Retorsionsproblem²⁹ an.

6.2. Die Schlussanträge von Generalanwalt Bobek vom 7.3.2019

In seinen zugehörigen Schlussanträgen meinte Generalanwalt Bobek, dass die „Weiterentwicklung der Regelung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ die Frage der Zulässigkeit nationaler Maßnahmen „in ganz neuen Licht erscheinen“ lassen würde: „Die schrittweisen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik haben [...] zu einem mehr marktorientierten Ansatz geführt, der darauf abzielt, vor dem Hintergrund der Globalisierung des Handels die Wettbewerbsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit des Sektors zu stärken. Diese Ansatzänderung hatte wiederum zur Folge, dass der Umfang des Vorrang gegenüber dem Spielraum für die einzelstaatliche Gesetzgebung ‘rekalibriert‘ wurde. Inzwischen basiert die einheitliche gemeinsame Marktorganisation nicht mehr auf einem gemeinsamen Preissystem. Man kann also sagen, dass diese Elemente (in vollem Umfang) wieder der allgemeinen Regelung der geteilten Zuständigkeit unterliegen. Gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchstabe d AEUV ist die Gemeinsame Agrarpolitik ein Bereich, der in die geteilte Zuständigkeit der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten fällt“³⁰. Diese Argumentation überzeugt den Verfasser nicht. Auch vor der Agrarmarkliberalisierung lag eine geteilte Zuständigkeit vor. Lediglich die Intensität der EU-Agrarmarktregelungen war höher. Nicht angesprochen wird zudem die Frage, ob im Bereich der EU-Agrarmarktorganisation eine ausschließliche Zuständigkeit gegeben ist, die die von Bobek selbst erwähnte totale Sperrwirkung für Preisregelungen im vorherigen nichtliberalisierten System erklären würde.

Der Verfasser ist der Auffassung, dass die Frage der Zulässigkeit nationaler Maßnahmen im Bereich der EU-Agrarmarktorganisation durch die Marktliberalisierung in keinem „ganz neuen Licht“ erscheint. Vielmehr

²⁸ EuGH (Fn. 24), Rn. 52 ff.

²⁹ EuGH (Fn. 24), Rn. 79.

³⁰ M. Bobek, Schlussanträge v. 7.3.2019, Rs. C-2/18 (Lietuvos Respublikos Seimo), Rn. 19 und 23.

kann wie vorliegend dargestellt die aus der Zeit vor der Marktliberalisierung stammende Systematik auch für die Zeit danach verwendet werden. Denn weder primärrechtlich noch sekundärrechtlich wollte die EU mit der Liberalisierung der EU-Agrarmarktordeung nationale Preisregelungen oder sonstige marktsteuernde Mechanismen wieder zulassen. Nationale Marktordnungen bleiben schon auf der primärrechtlichen Ebene weiterhin untersagt, sofern ihre Errichtung nicht ausdrücklich durch die EU-Agrarmarktordeung gestattet wird. Diese Gestattung muss sich an den Zielen des Art. 39 AEUV orientieren.

Zugestimmt werden kann hingegen den Ausführungen von Bobek zu der Konstellation, dass die EU-Agrarmarktordeung und die nationale Regelung dieselbe Zielsetzung verfolgen: „Der Unionsgesetzgeber hat sich nach Abwägung aller relevanten Faktoren für eine bestimmte normative Lösung entschieden, die einen Ausgleich der verschiedenen Interessen und zu berücksichtigenden Erwägungen erfordert. Verfolgt eine nationale Vorschrift dieselben Ziele durch eine andere normative Regelung, so liegt dem eine andere Bewertung desselben Gegenstands zugrunde“. Gewendet auf die konkrete Rechtssache bedeutet dies, dass die EU für die Frage der einseitigen Festlegung des Rohmilchpreises durch den Abnehmer in der GMO die Lösung vorsieht, dass jeder Milcherzeuger über einen schriftlichen Vertrag mit dem Abnehmer verfügen muss, der den Preis vor der Lieferung der Rohmilch festlegt, und die Mitgliedstaaten die Einhaltung dieser Regelung überwachen. Litauen hat sich für eine andere Lösung entschieden, die mit der Lösung der EU kollidiert. Denn die litauische Lösung greift in direkt in den Vertragspreis für Rohmilch ein, dessen freie Verhandelbarkeit nach der Lösung der EU jedoch gerade unangetastet bleiben soll.

Genau zu diesem Schluss kam Bobek denn auch, indem er die litauische Regelung als gegen Art. 148 GMO verstoßend und damit als unzulässig einstufte. Den Grundsatz, dass ein Mitgliedstaat eine in der EU-Agrarmarktordeung vorgesehene Lösung für ein Problem nicht schlicht verwerfen und an deren Stelle eine eigene Lösung setzen darf, formulierte Bobek in folgender plakativer Weise, wobei er mit feiner Ironie auf ein Milcherzeugnis aus einem Drittstaat Bezug nahm: „Wenn allerdings die Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse nicht so löchrig werden soll wie ein Schweizer Käse, kann den Mitgliedstaaten [...] nicht gestatten werden, einseitig von den klaren Anforderungen des Unionsrechts abzuweichen [...] Wenn sich für die Mitgliedstaaten beim Vollzug Schwierigkeiten und Probleme ergeben, die ihres Erachtens behebedürftig sind, so stehen ihnen die auf der Unionsebene vorgesehenen institutionellen Wege offen, um auf Gesetzesänderungen und die fortlaufende Anpassung an die sich verändern-

den Gegebenheiten hinzuwirken“. Spiegelbildlich sei die EU verpflichtet, auf neue Entwicklungen zu reagieren. Falls sich ein von der EU geregeltes Instrument der EU-Agrarmarktorganisation als nicht mehr geeignet erweise, um das betreffende Problem zu bewältigen, fordere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass es angepasst oder aufgehoben wird: „Andernfalls könnte [seine] Gültigkeit angegriffen werden. Ein solches Verfahren wäre jedoch ein eigener, abweichende Ausführungen und Beweise vor dem [EuGH] erfordernder Fall“³¹.

7. Die Rechtssache Kommission/Ungarn: Verbot von Preisdifferenzierungen

Das jüngste Urteil des EuGH in Bezug auf die vorliegend erörterte Thematik stammt vom 11.3.2021 in der Rechtssache Kommission/Ungarn. Ungarn ordnete – wiederum vereinfacht dargestellt – für ungarische Einzelhändler durch Gesetz an, dass in ihrer Zusammensetzung und in ihren organoleptischen Eigenschaften identische Agrarerzeugnisse und Lebensmittel stets dieselbe Gewinnspanne beim Verkauf an den Verbraucher aufweisen müssen. Ungarn begründete die Regelung mit der Bekämpfung unfairer Handelspraktiken. So würden in Ungarn die herstellenden Unternehmen ihre Marktmacht ausnutzen, um den Einzelhändlern die Gewinnspanne vorzugeben.

Ein solches Verbot der Preisdifferenzierung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die freie Gestaltung der Preise dar. Die Europäische Kommission eröffnete daraufhin ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, das vorrangig auf einen Verstoß gegen die GMO und subsidiär auf eine Verletzung des freien Warenverkehrs gestützt war. Der EuGH bekräftigte zunächst seinen in der Rechtssache Lietuvos Respublikos Seimo aufgestellten Grundsatz, dass die Aufhebung der Preismechanismen in der EU-Agrarmarktorganisation nicht bedeute, dass nun die Mitgliedstaaten solche Preismechanismen wieder einführen könnten. Denn die GMO wolle „die freie Bestimmung der Verkaufspreise auf der Grundlage des freien Wettbewerbs“. Davon ausgehend stellte der EuGH kurz und bündig einen Verstoß der ungarischen Regelung gegen die GMO fest. Die Frage, welchen Spielraum die GMO den Mitgliedstaaten im Bereich der Bekämpfung unfairer Handelspraktiken gebe, stelle sich in der Rechtssache nicht, da es sich bei der Preisdifferenzierung nicht um eine unfaire Handelspraktik, sondern um ein übliches und notwendiges Instrument des Preiswettbewerbs handle. Zudem sei die Regelung nicht

³¹ Ibidem, Rn. 37, 56 ff. und 96.

geeignet, das von ihr angestrebte Ziel zu erreichen, wie der EuGH an mehreren Beispielen verdeutlichte³².

In seinen Schlussanträgen vom 12.11.2020 hatte auch Generalanwalt Hogan vertreten, dass ein Verstoß gegen die GMO vorlag. Er machte dabei – wie er es ausdrückte – „respektvoll“ deutlich, dass ihn die Verneinung eines Verstoßes gegen Art. 148 GMO in dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Lietuvos Respublikos Seimo nicht überzeugte. Stattdessen stimmte er – wie auch vorliegend vertreten – dem umgekehrten Ergebnis von Bobek zu. Selbst wenn dem EuGH folgend eine „Restzuständigkeit“ der Mitgliedstaaten auf dem Feld der Bekämpfung unfairer Handelspraktiken bestünde, liege die ungarische Regelung jedoch nicht im Bereich dieser Restzuständigkeit. Denn anders als die litauische Regelung diene sie nicht der Unterstützung eines fairen Wettbewerbs zwischen Agrarurzeuger und Abnehmer, sondern schütze die „Marge des Einzelhändlers“ in Ungarn. Faktisch diskriminiere die ungarische Regelung ausländische Marktteilnehmer, da diesen verwehrt würde, durch niedrigere Preise auf dem ungarischen Markt Fuß zu fassen. Dass die Europäische Kommission keine konkrete Vorschrift der GMO benannt habe, gegen die verstoßen worden sei, sah Hogan angesichts des „breiten Anwendungsbereichs“ der ungarischen Regelung als unschädlich an. Die „freie Bestimmung der Verkaufspreise auf der Grundlage freien Wettbewerbs“ sei „einer der Bestandteile“ der GMO³³. Mithin wirkte ein ungeschriebenes Prinzip der GMO als Schranke für nationale Preisregelungen.

8. Zur Frage eines an die Produktionskosten gekoppelten Mindestpreises

Die vorliegende Untersuchung hat drei rechtsdogmatische Erkenntnisse erbracht. Erstens lässt sich die Zulässigkeit nationaler Preisregelungen im Agrarmarktbereich unabhängig von dem Liberalisierungsprozess nach einem einheitlichen Schema beurteilen. Dieses Schema wird im Wesentlichen aus zwei klar abgrenzbaren Grundkonstellationen gebildet, die an die jeweils geregelten Agrarerzeugnisse und Zielsetzungen anknüpfen. Zweitens hat sich eine EU-primärrechtliche Alternativargumentation ergeben, um das Phänomen der Sperrwirkung des EU-Agrarmarktrechts in Bezug auf nationale Preisregelungen zu erklären. Drittens wurde herausgearbeitet, dass in

³² EuGH, Urt. v. 11.3.2021, Rs. C-400/19 (Kommission/Ungarn), Rn. 36, 42, 44 und 49 ff.

³³ G. Hogan, Schlussanträge v. 12.11.2020, Rs. C-400/19 (Kommission/Ungarn), Rn. 62, Fn. 24, Rn. 52 f. und 63 ff.

der Rechtsprechung des EuGH zum EU-Agrarmarktrecht nach der Liberalisierung an dem Grundsatz festgehalten wird, dass die EU im Rahmen ihrer Agrarmarktorganisation weiterhin von einem Verbot nationaler Preisregelungen ausgeht. Dies beruht im Wesentlichen darauf, dass der nunmehr gewollte Wettbewerb auf dem EU-Agrarinnenmarkt von dem Grundsatz frei verhandelbarer Preise ausgeht und die mitgliedstaatliche Gesetzgebung diesem Grundsatz unterworfen ist.

Die dargestellten Prinzipien lassen sich auch auf zukünftige Fälle anwenden. Als ein Beispiel sei die sowohl in Deutschland als auch auf Ebene der EU teils erhobene Forderung betrachtet, dass der Kaufpreis, den ein Abnehmer von Agrarerzeugnissen einem Agrarerezeuger zahlt, mindestens die Produktionskosten des Agrarerezeugers abdecken muss. So hat beispielsweise der deutsche Bundesrat im Februar 2021 die deutsche Bundesregierung anlässlich des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/633 gebeten, „ein allgemeines Verbot des Einkaufs unter typisierten Produktionskosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette [...] auf seine praktische Umsetzung“ hin zu prüfen³⁴. Die deutsche Bundesregierung äußerte hierzu, dass sie das „Anliegen, die Position der Erzeuger in der Wertschöpfungskette zu stärken“, teile: „Sie wird alle Vorschläge hierzu unter rechtlichen und praktischen Gesichtspunkten prüfen“³⁵.

In ähnlicher Weise hieß es in einem Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom Mai 2021 im Deutschen Bundesrat anlässlich der Beratung des Umsetzungsgesetzes, dass die deutsche Bundesregierung prüfen solle, „inwieweit sich der Verkauf von Lebensmitteln unter den Erzeugerkosten als unlautere Handelspraktik“ darstelle, um „im Sinne des Art. 39 Abs. 1 Buchstabe b AEUV zu fairen Preisen“ beizutragen³⁶. Im Rahmen der Evaluierungsklausel des Umsetzungsgesetzes³⁷ – konkret in § 59 Abs. 1 Satz 3 Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz – wurde dann Folgendes aufgenommen: „In die Evaluierung fließen auch die Ergebnisse der Prüfung eines möglichen Verbotes des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb der Produktionskosten ein“.

Ein solches Verbot wäre als eine nationale Preisregelung einzustufen, so dass ihre Vereinbarkeit mit der EU-Agrarmarktorganisation zu betrachten ist. Soweit sie verarbeitete Lebensmittel erfasst, die keine Anhang-I-Erzeugnisse darstellen, wird der sachliche Anwendungsbereich der GMO verlassen. Insofern müsste im Hinblick auf die EU-Agrarmarktorganisation lediglich

³⁴ Bundestags-Drucksache 19/26923 v. 24.2.2021, S. 2.

³⁵ Ibidem, S. 4.

³⁶ Bundestags-Drucksache 19/29404 v. 5.5.2021, S. 2.

³⁷ Bundesgesetzblatt 2021, Teil I, S. 4063.

geprüft werden, ob deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wird. Im Übrigen wäre der Maßstab des freien Warenverkehrs anzulegen. Für die folgenden kursorischen Überlegungen sei eine derartige nationale Preisregelung nur im Hinblick auf Anhang-I-Erzeugnisse gewürdigt.

Die Zielsetzung der Regelung ist ein angemessenes Einkommen für die Agrarurerzeuger, so dass es sich um eine Zielsetzung handelt, die auch die GMO verfolgt. Sie wird etwa in Erwägungsgrund 135 der GMO explizit in Bezug genommen: „Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für die betroffene landwirtschaftliche Bevölkerung“. Mithin liegt die erste Grundkonstellation vor, so dass die Regelung nur zulässig ist, wenn die GMO eine entsprechende Ermächtigung für die Mitgliedstaaten enthält. Eine solche Ermächtigung ist jedoch nicht ersichtlich.

Die GMO verfolgt die Zielsetzung mit mehreren ihrer Instrumente. Die Interventionsmechanismen und die Krisenregelungen sollen ebenso wie die Vermarktungsnormen und anerkannten Agrarorganisationen zu einem angemessenen Einkommen der Agrarurerzeuger beitragen. Hinzu kommt die Grundstützung, die das EU-Agrardirektzahlungssystem jedem landwirtschaftlichen Betrieb gewährt. Insofern greift auch hier das Argument, dass der Mitgliedstaat nicht die in der GMO getroffenen Maßnahmen für unzureichend erklären und stattdessen eigene Maßnahmen anwenden darf. So ist es einem Mitgliedstaat beispielsweise ebenfalls nicht möglich, unter Verweis auf ein unzureichendes Einkommen jedem landwirtschaftlichen Betrieb aus nationalen Mitteln eine auf das Doppelte erhöhte Grundstützung zukommen zu lassen.

Einer solch eklatanten Wettbewerbsverzerrung würde unter anderem das Verbot mitgliedstaatlicher Beihilfen entgegenstehen. Gleiches gilt im Agrarmarktbereich. So besagt Ziff. 50 der aktuellen Rahmenregelung der Europäischen Kommission für Beihilfen im Agrar- und Forstsektor vom 1.7.2014, dass nationalen Beihilfen, „die mit den Vorschriften der gemeinsamen Agrarmarktorganisation unvereinbar sind oder das reibungslose Funktionieren derselben beeinträchtigen würden“, nicht genehmigungsfähig sind. Ziff. 67 ergänzt, dass nationale Beihilfen, „die allein auf der Grundlage von Preis, Menge, Produktionseinheit oder Betriebsmitteleinheit gewährt werden“, geeignet seien, „ihrer Natur nach auch die Mechanismen der gemeinsamen Marktorganisation“ zu stören. Das Verbot des Kaufs von Anhang-I-Erzeugnissen unterhalb der Produktionskosten wäre eine ähnlich eklatante Wettbewerbsverzerrung wie eine direkte Beihilfe. Faktisch würde ein Mindestpreis für alle Anhang-I-Erzeugnisse festgelegt und somit ein Kernelement einer umfassenden nationalen Agrarmarktordnung eingeführt.

Dies stört das Funktionieren der EU-Agrarmarktorganisation und käme zugleich einer nationalen Preisbeihilfe nahe.

Zu betrachten ist noch, ob eine solche Preisregelung als unfaire Handelspraktik eingestuft werden könnte und damit dem Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/633, die für den Bereich der Anhang-I-Erzeugnisse als Spezial- und Ergänzungsregelung zur GMO anzusehen ist, unterfiele. Denn der dortige Art. 9 gestattet den Mitgliedstaaten, über die in der Richtlinie (EU) 2019/633 enthaltenen Verbote hinaus „strengere Vorschriften zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken“ zu erlassen, um ein „höheres Schutzniveau“ sicherzustellen. Allerdings dürfen die „Regeln für das Funktionieren des Binnenmarktes“ nicht beeinträchtigt werden. Zu diesen Regeln gehört auch der durch die GMO ausgestaltete Agrarbinnenmarkt, so dass bei einer Einstufung als Instrument zur Bekämpfung unfairen Handelspraktik die von der GMO verlangte freie Verhandelbarkeit des Preises sichergestellt sein müsste. Hiergegen würde die Preisregelung jedoch verstoßen.

Fraglich ist allerdings bereits, ob der Kauf unter Produktionskosten per se eine unfaire Handelspraktik darstellt. Vielmehr dürfte grundsätzlich – wie bei der Handelsspanne des Einzelhändlers in der Rechtssache Kommission/Ungarn – ein normales Geschäftsverhalten vorliegen. So gibt es eine Reihe von Gründen, warum es wirtschaftlich sinnvoll ist, ein Produkt für einen – zumeist vorübergehenden – Zeitraum unterhalb der Produktionskosten zu verkaufen. Genannt seien nur die Marktentlastung bei einem Überangebot, die Räumung von Lagern für neue Ware, die Einführung neuer Produkte auf dem Markt oder bei einer Mischkalkulation die Verbindung mit dem Verkauf eines Produktes, das einen entsprechend höheren Gewinn abwirft.

Hinzu kommt, dass das Instrument kaum so formbar sein dürfte, dass es geeignet ist, das mit ihm verfolgte Ziel auch zu erreichen. Abgesehen von der ökonomisch unterschiedlich beantworteten Frage, was zu den Produktionskosten zu zählen ist, könnten typisierte Produktionskosten, die einheitlich für ganz Deutschland gelten, die unterschiedlichen Produktionskostenniveaus nicht angemessen abbilden. Dazu sind die regionalen Wirtschaftsverhältnisse – zum Beispiel die Boden- und Pachtpreise, die Energiekosten sowie die Lohnkosten – innerhalb Deutschlands zu divergent.

Würden die typisierten Produktionskosten alternativ an Regionen wie etwa den deutschen Bundesländern ausgerichtet, bliebe das Problem bestehen, da auch die wirtschaftlichen Verhältnisse in den größeren Bundesländern zu heterogen sind. Stattdessen auf die betriebsindividuellen Produktionskosten abzustellen, wäre kaum durchführbar, da dann jeder Betrieb seine Produktionskosten berechnen und nachweisen müsste. Zudem würde als Folge für jeden Betrieb ein unterschiedlicher Mindestpreis gelten, den der Abnehmer

zu beachten hätte. Hinzu kommt, dass das Produktionskostenniveau einem dauernden Wandel unterliegt, da etwa die Energie- und Futtermittelkosten schwanken, so dass die Produktionskostenberechnung beständig angepasst werden müsste.

Vor allem aber entstände das grundsätzliche Problem, dass sich die Preise vermutlich auf dem typisierten Produktionskostenniveau zuzüglich einer kleinen Gewinnmarge einpendeln werden. Landwirtschaftliche Betriebe, die unterhalb des typisierten Produktionskostenniveaus erzeugen könnten, würden größere Gewinne erzielen und als Resultat ihre Produktion ausweiten. Neben der dadurch entstehenden Gefahr einer zumindest vorübergehenden Überproduktion träte eine Befeurung des gesellschaftlich umstrittenen Konzentrationsprozesses in der Landwirtschaft ein, so dass die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe noch schneller abnähme. Tendenziell würde in einem solchen Szenario auch das typisierte Produktionskostenniveau sinken und die über diesem Niveau liegenden landwirtschaftlichen Betriebe zusätzlich unter Druck setzen. Da die Regelung nur auf dem deutschen Hoheitsgebiet Anwendung finden könnte, bedürfte es außerdem einer Außenhandelschranke gegenüber preisgünstigeren ausländischen Anbietern, die jedoch durch die Regeln des EU-Binnenmarktes und EU-Außenhandels verboten ist.

Um die Schwierigkeit zu verdeutlichen, sei der Schweinemarkt gewählt, dessen Preise gemäß dem so genannten Schweinezyklus schwanken. Würden die typisierten Produktionskosten – um einen willkürlichen Betrag zu nehmen – je Schwein bei 120 EUR liegen, dürfte in Deutschland kein Schwein zu weniger als 120 EUR verkauft werden. Liegt der EU-Binnenmarktpreis bei 140 EUR, könnten die deutschen Schweineerzeuger ihre Schweine zu 140 EUR verkaufen. Sinkt der EU-Binnenmarktpreis anschließend auf 100 EUR, würden deutsche und ausländische Abnehmer deutsche Schweine tendenziell nicht mehr kaufen, da deren Preis 20 EUR über dem aktuellen Marktpreis läge. Den deutschen Schweineerzeugern entständen dadurch erhebliche Mehrkosten, da sie die Schweine entweder als unverkäuflich entsorgen oder weiter halten müssten, wobei eine Haltungsdauer über den üblichen Mastzeitraum hinaus die Qualität des Fleisches negativ beeinträchtigt und dadurch den Wert des Schweines mindert. Steigt der EU-Binnenmarktpreis erneut auf 140 EUR, würden die deutsche Schweineerzeuger versuchen, die weiter gehaltenen Schweine möglichst schnell zu veräußern, um Platz für neue Schweine zu schaffen, und daher einen Preis unterhalb von 140 EUR wählen. Dadurch entstände ihnen auch in der Preishochphase ein Schaden, da sie ohne den Mindestpreis in der Preistiefphase mit Verlusten und in der Preishochphase mit die Verluste kompensierenden Gewinnen verkauft hätten.

Hieran zeigt sich, dass eine derartige Mindestpreisregelung nur funktionieren kann, wenn – wird von der Außenschutzproblematik abgesehen – die Regelung EU-weit gilt. Dann würde allerdings für alle Agrarerzeugnisse erneut ein EU-Preissystem entstehen.

Ein Vorschlag im Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments, Krisenmaßnahmen daran zu knüpfen, dass der Marktpreis unter die durchschnittlichen Produktionskosten fällt³⁸, fand im Ausschuss denn auch keine Mehrheit und ging daher nicht in den Bericht des Europäischen Parlaments vom 23.10.2020 zur aktuellen GAP-Reform ein. Stattdessen forderte das Europäische Parlament die Einfügung eines neuen Art. 206a in die GMO, dessen Abs. 1 unter der Überschrift „Weiterverkauf zum Verlustpreis“ lautete: „Landwirtschaftliche Erzeugnisse [...] dürften nicht zum Verlustpreis weiterverkauft werden“³⁹. Hierdurch wird das im deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geregelte Verbot des Verkaufs unter dem Einstandspreis aufgegriffen. Auch für diesen viel schwächer in den Markt eingreifenden Vorschlag fand sich allerdings auf Seiten des EU-Agrarrates keine Mehrheit, so dass ihn das Europäische Parlament in den Verhandlungen über die GAP-Reform nicht durchsetzen konnte.

Jegliche Preisregelung in Bezug auf Anhang-I-Erzeugnisse berührt den Kernbereich der EU-Agrarmarktorganisation und ist daher politisch und rechtlich besonders sensibel. Der EuGH hat hierzu eine klare Rechtsprechung entwickelt, die eine nationale Preisregelung nur in ganz wenigen Ausnahmefällen zulässt. Während sie im Bereich der EU-Agrarmarktorganisation faktisch nie möglich ist, kann sie über den Weg einer nicht von der EU-Agrarmarktorganisation abgedeckten Zielsetzung theoretisch realisierbar sein. Auch in einem solchen Fall gibt die EU-Agrarmarktorganisation jedoch enge Grenzen vor. Da auch auf EU-Ebene das Instrument der Preisregelung prinzipiell nicht mehr genutzt wird, besteht ein Gleichklang zwischen mitgliedstaatlicher Ebene und EU-Ebene. Die Wiedereinführung von Preisregelungen entweder durch direkte Normierung auf EU-Ebene oder durch eine EU-rechtliche Erlaubnis für die Mitgliedstaaten wäre ein agrarpolitischer Richtungswechsel. Dabei dürfte jedoch von der Grundentscheidung für eine EU-Agrarmarktorganisation und damit gegen nationale Marktordnungen nicht abgewichen werden. Eine Revision dieser Grundentscheidung müsste im Wege einer Änderung des EU-Primärrechts erfolgen.

³⁸ Europäisches Parlament, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Berichtsentwurf PE623.922v01-00, Amendments 576-796 v. 12.12.2018, S. 30 f. (Amendment 606).

³⁹ Europäisches Parlament, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Dokument P9_TA_PROV(2020)0289 v. 23.10.2020, S. 154.

BIBLIOGRAPHIE

- Bobek M. (2019), Schlussanträge vom 7.3.2019, Rechtssache C-2/18 (Lietuvos Respublikos Seimo).
- Bot Y. (2015), Schlussanträge vom 3.9.2015, Rechtssache C-313/14 (Scotch Whisky Association).
- Busse C. (2008), *Zu Entstehung und Inhalt der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte (Einheitliche GMO)*, „Jahrbuch des Agrarrechts“ Band VIII, Nr 3.
- Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache 19/26923 vom 24.2.2021.
- Deutscher Bundestag, Bundestags-Drucksache 19/29404 vom 5.5.2021.
- Düsing M., Martinez J. (Hrsg.) (2016), *Agrarrecht*, München.
- EuGH, Urteil vom 23.1.1975, Rechtssache 51/74 (van der Hulst).
- EuGH, Urteil vom 13.3.1984, Rechtssache 16/83 (Prantl).
- EuGH, Urteil vom 2.7.1987, Rechtssache 188/86 (Lefèvre).
- EuGH, Gutachten 2/91 vom 19.3.1993 (IAO).
- EuGH, Urteil vom 16.1.2003, Rechtssache C-462/01 (Hammarsten).
- EuGH, Urteil vom 9.9.2003, Rechtssache C-137/00 (Milk Marque).
- EuGH, Urteil vom 25.3.2004, Rechtssache C-118/02 (Industrias de Deshidratación).
- EuGH, Urteil vom 14.10.2004, Rechtssache C-173/02 (Spanien/Kommission).
- EuGH, Urteil vom 26.5.2005, Rechtssache C-283/03 (Kuipers).
- EuGH, Urteil vom 23.12.2015, Rechtssache C-313/14 (Scotch Whisky Association).
- EuGH, Urteil vom 13.11.2019, Rechtssache C-2/18 (Lietuvos Respublikos Seimo).
- EuGH, Urt. vom 11.3.2021, Rechtssache C-400/19 (Kommission/Ungarn).
- Europäisches Parlament, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Berichtsentwurf PE623.922v01-00, Amendments 576-796 vom 12.12.2018.
- Europäisches Parlament, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Dokument P9_TA_PROV(2020)0289 vom 23.10.2020.
- Grabitz E., Hilf M., Nettesheim M. (Hrsg.) (2015), *Das Recht der Europäischen Union*, München.
- Groeben H. von der, Schwarze J., Hatje A. (Hrsg.) (2015), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden.
- Hogan G., Schlussanträge vom 12.11.2020, Rechtssache C-400/19 (Kommission/Ungarn).
- Kokott J., Schlussanträge vom 16.12.2004, Rechtssache C-283/03 (Kuipers).
- Lenz C.-O., Borchardt K.-D. (Hrsg.) (2013), *EU-Verträge – Kommentar*, Köln 2013.

**THE ADMISSIBILITY AND LIMITS OF MEMBER STATES' INTERVENTION
IN THE FREE DETERMINATION OF THE PRICES
OF AGRICULTURAL PRODUCTS.
LEGAL DOCTRINAL CONSIDERATIONS
IN THE LIGHT OF THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE
OF THE EUROPEAN UNION**

Summary

The aim of this article was to answer the question to what extent the Member States may, by adopting national regulations, interfere in the free determination of the prices of agricultural products. Price regulation instruments are an integral part of the Common Agricultural Policy. According to the traditional view, EU secondary legislation on the agricultural market contains an implicit prohibition on national price regulation. Moreover, an alternative justification for such a prohibition may also be derived directly from the TFEU. The article assesses the admissibility of the application of minimum prices for agricultural products and foodstuffs depending on production costs, discussing various aspects.

Keywords: agricultural market, price regulation, unfair commercial practices, production costs

**AMMISSIBILITÀ E LIMITI DI INTERVENTO DEGLI STATI MEMBRI
IN MATERIA DI LIBERA FORMAZIONE DEI PREZZI
DI PRODOTTI AGRICOLI. CONSIDERAZIONI DOTTRINALI
ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda fino a che punto gli Stati membri possano interferire nella libera formazione dei prezzi dei prodotti agricoli attraverso le regolazioni nazionali. Gli strumenti di regolazione dei prezzi sono parte integrante della politica agricola comune. Tradizionalmente, la legislazione derivata dell'UE in materia di mercato agricolo vieta, in maniera implicita, ai Paesi di regolare i prezzi. Una giustificazione alternativa per tale divieto può essere ricavata direttamente dal TFUE. L'articolo valuta l'ammissibilità di applicare i prezzi minimi per i prodotti agricoli e alimentari in funzione dei costi di produzione, sotto vari aspetti.

Parole chiave: mercato agricolo, regolazioni dei prezzi, concorrenza sleale, costi di produzione

LUIGI COSTATO*

ORCID: 0000-0003-0799-0820

Lo storico problema dell'alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la *food sovereignty* e la nuova agricoltura

Questo scritto intende essere dedicato a celebrare il giubileo di Roman Budzinowski, illustre agrarista, uomo colto e gentile, grazie al quale molti agraristi italiani hanno conosciuto da vicino la sua Patria e il diritto agrario polacco. Confido che continuerà nei suoi studi, così acuti e profondi.

* * *

In un tempo nel quale, a causa dello sviluppo vertiginoso della tecnologia, si potrebbe essere tentati di dimenticare che la prima grande rivoluzione tecnologica che ha conosciuto la razza umana è stata l'adozione di un metodo per produrre alimenti attraverso l'uso della terra come supporto e lo sfruttamento delle capacità biologiche di riprodursi delle piante e degli animali, occorre continuare a riconoscere che gli uomini hanno preso slancio proprio da quel primo grande balzo in avanti, anche se v'è qualcuno che si domanda se l'agricoltura sia stata una conquista o una sottomissione ad una vera e propria schiavitù¹.

Infatti, nella vicenda umana esiste un prima e un dopo l'avvento dell'agricoltura, accaduto quasi contemporaneamente ma autonomamente, con ogni probabilità, nelle pendici dell'altopiano anatolico, nei bacini del fiume

* Università di Ferrara, Italia.

¹ Y.N. Harari, *Sapiens – Da animali a dei (breve storia dell'umanità)*, Firenze 2019, s. 103, significativamente intitola il primo paragrafo del capitolo dedicato alla scoperta dell'agricoltura, p. 105. "La più grande impostura della storia".

Nilo in Egitto, del fiume Giallo in Cina e dell'Indo nella penisola indiana, e in zone umide in America. I più recenti studi hanno rilevato che una forma di stanzialità, sviluppatasi in territori dove le piogge sufficienti e un ambiente favorevole alla presenza di animali addomesticabili – per primo il cane, animale prettamente gregario, il che ha permesso all'uomo di diventare per lui il capobranco – hanno consentito, limitando l'osservazione al solo Medio Oriente e alla Palestina, sui quali si ha documentazione, di riconoscere il formarsi di piccoli villaggi che hanno preceduto la coltivazione delle piante, grazie all'abbondanza di quelle selvatiche.

La scoperta di Gobekli Tepe, un tempio-osservatorio astronomico risalente a 11000 anni a.C. e situato in Turchia, vicino ai confini con la Siria, ci fornisce la prova che questi nostri antenati erano capaci di osservare le stelle e di costruire strutture murarie importanti; essi, in quei luoghi, sicuramente capirono che certi semi si riproducevano se messi sotto terra e davano piante che contenevano un numero maggiore dei chicchi seminati, ma pare certo lo abbiano compreso solo dopo avere costruito la grande struttura scientifica e sacra.

La scoperta dell'agricoltura rese possibile, in modo continuo, l'accumulazione di *surplus* alimentari che con una certa regolarità venivano stoccati, in particolare se si trattava di cereali come il farro e l'orzo, e altrove il riso e il mais. Le cure dei campi non erano del tutto assorbenti, essendoci periodi in cui le piante vegetavano senza richiedere cure; gli agricoltori avevano, dunque, qualche spazio di tempo libero che potevano utilizzare per migliorare i modesti attrezzi di cui disponevano. Il lavoro nei campi, poi, poteva essere risparmiato anche a chi si dedicava al culto degli idoli ed anche a chi si occupava di proteggere le scorte alimentari e i campi coltivati dalle predazioni dei nomadi, che a lungo coesistettero con gli stanziali, i quali erano soggetti alle tentazioni dei primi di far propri i raccolti nel terreno e nei magazzini.

Si formarono così, progressivamente, centri abitati sempre più grandi e le tre classi che caratterizzeranno, in particolare e a lungo, il mondo indoeuropeo e non solo, e cioè quelle dei sacerdoti, dei guerrieri e degli agricoltori; esse, originate in India, si ritrovano nell'antica Roma, rappresentate da tre divinità, e cioè da *Juppiter, Mars e Quirinus* e in una classificazione medievale ove sono definite con i nomi di *oratores, bellatores e laboratores*, questi ultimi comprendenti anche gli artigiani, come d'altronde accadeva anche nella classificazione antico-iraniana².

La crescita della disponibilità di cibo consentì lo sviluppo di molte attività fuori dallo schema tripartito; l'uomo, infatti, prese a scambiarsi oggetti di

² G. Dumézil, *Juppiter, Mars, Quirinus*, Torino 1955, p. 3 e 24 ss.

ogni tipo, cosa che aveva sempre fatto, ma certo non in modo sistematico, e per aumentare gli scambi si diede anche a solcare i fiumi – Giallo, Indo, Eufrate e Tigri, Nilo, principalmente – e il mare, anche se limitandosi a bordeggiare per la modestia dei mezzi di navigazione a disposizione. Oltre ai mercanti, apparvero gli scribi e tanti artigiani come i fornai cittadini, di cui si ha testimonianza nella Saga di Gilgamesh³; più tardi, quando si inventò la moneta, i cambiavalue aumentarono il numero di coloro che non dovevano lavorare la terra per potersi sfamare. Tuttavia, allora ben più di oggi in una parte importante della terra, il 90% delle persone lavorava in agricoltura. Oggi, invece, nei paesi sviluppati questa percentuale si è ridotta a misure minime come il 2 o il 3% della popolazione complessiva.

L'agricoltura, cioè la grande ed unica, fino ad oggi, fabbrica di cibi o di materie prime per produrli, non ha, però, risolto in modo definitivo e permanente il problema della fame dell'uomo, che ha tormentato da sempre intere popolazioni. Infatti, la produzione agricola è stata un forte propulsore della natalità che, salvo eventi catastrofici come guerre, invasioni, epidemie, siccità, alluvioni e simili, è stata, per lunghi periodi, in crescita; essendo complesso e praticamente impossibile, salvo casi eccezionali, spostare eccedenze alimentari dalle zone in *surplus* a quelle deficitarie fino a tempi molto recenti, le carestie sono state frequenti, ed hanno colpito specie i territori dove i successi dell'agricoltura avevano provocato un forte aumento della popolazione, facendola così diminuire, poi, a causa delle morti per fame.

Neppure oggi, epoca nella quale non mancano mezzi di trasporto veloci e sicuri, il fenomeno sopra descritto è cessato, anche se è stato fortemente attenuato. Resta, comunque, il fatto che mentre gli stati sviluppati possiedono scorte alimentari importanti, o i mezzi economici per procurarseli, quelli più poveri sono spesso in situazione permanente di carenza alimentare, ed il problema del *surplus* di popolazione si accompagna sempre più a fenomeni atmosferici negativi legati all'ormai acclarato cambiamento climatico. In seguito a queste condizioni, peggiorate da guerre intestine spesso di tipo religioso, si è verificata l'impetuosa ripresa di un fenomeno che ha per millenni caratterizzato la vita dell'uomo: l'emigrazione.

La scoperta dell'agricoltura e il suo successo hanno stretti legami con l'inizio di importanti interventi umani sul territorio: scavo di fossi e deviazioni di fiumi, abbattimento di foreste, uccisione di animali non adatti ad essere addomesticati sono conseguenza della fame di terra che l'agricoltore, aumentato di numero, ha potuto così soddisfare. La stessa biodiversità ha

³ G. Pettinato, *La Saga di Gilgamesh* (che traduce diverse versioni della saga, risalenti anche a più di 3000 anni a.C.), Milano 1974, passim.

sofferto delle scelte dell'uomo che, ovviamente, ha selezionato le piante e il bestiame più produttivi e meglio adatti alla domesticazione, scartando la maggior parte degli animali e dei semi disponibili, perché inadatti ai suoi scopi (oggi, tuttavia, dei semi residui scartati si è costituita una banca che li preserva, mentre gli animali selvaggi che non sono totalmente scomparsi sono generalmente protetti da accordi internazionali).

Per millenni, dunque, la stragrande maggioranza della popolazione umana è stata occupata in agricoltura, quasi sempre in gravi condizioni servili; infatti, le prime due classi cui si faceva cenno (clero e guerrieri) in varia forma si impossessarono della terra e tennero i suoi coltivatori in schiavitù, talvolta prevalentemente in una condizione di sottomissione molto grave, e ciò persino nei periodi nei quali la popolazione si era fortemente ridotta, come accadde nell'Alto Medioevo. Al culmine di quel periodo, tuttavia, si verificò anche il fenomeno che certi signori feudali tedeschi abbiano offerto condizioni vantaggiose agli agricoltori che si spostavano nei loro territori⁴; in generale, la vita degli agricoltori migliorava, pur limitatamente, dopo le pestilenze o altri avvenimenti violenti che provocavano la diminuzione della popolazione, poiché la domanda di braccia, in quei casi, superava l'offerta delle stesse.

La storia dell'agricoltura e, di conseguenza, dell'alimentazione, specie europea, è stata anche caratterizzata, in modo altalenante, dall'introduzione di innovazioni tecnologiche: dall'aratro con la sola lama per il taglio del terreno si è passati a quello con il versoio mentre una specie di mietitrice meccanica fu introdotta in Gallia in periodo romano e dimenticata fino al XIX secolo⁵ ma nei periodi successivi i progressi furono modestissimi o nulli fino a qualche significativa ripresa di inventiva nel Basso Medioevo; le cose cambiarono nettamente a partire dalla rivoluzione industriale; la conservazione dei cibi, poi, è restata a lungo un grave ed insuperabile problema, salvo le soluzioni ottenute con l'essiccazione, specie delle carni, la salatura e l'uso di spezie che servivano, essenzialmente, a mitigare il cattivo odore emesso dalle carni da tempo macellate.

Mentre in periodi più risalenti, specie durante il periodo della civiltà della scrittura cuneiforme e nell'Egitto delle dinastie pretolemaiche, il *surplus* prodotto dagli agricoltori era abbastanza modesto, sicché l'agricoltura assorbiva la stragrande maggioranza della forza lavoro e del cibo prodotto – anche se la costruzione, ad esempio, delle piramidi, ha richiesto molta manodopera sottratta ai campi, probabilmente solo nei periodi di minor

⁴ B.H. Slicher Van Bath, *Storia agraria dell'Europa occidentale (500–1850)*, Torino 1972, p. 204.

⁵ Ivi.

impegno nella coltivazione – all'epoca dell'Impero Romano le tante città esistenti sul bacino del Mediterraneo dimostrano che l'efficienza delle attività agricole era aumentata e che il *surplus* disponibile era cresciuto molto; alla città di Roma, diventata enorme (con un milione di abitanti), non bastava più il grano siciliano e veniva approvvigionata da quello egiziano, ottenuto in una zona fertilissima, ma esistevano altre metropoli come Antiochia e Alessandria e moltissime città di minori dimensioni, che talvolta non riuscivano ad approvvigionarsi con i prodotti agricoli dei territori circostanti. Per evitare carestie l'Impero provvedeva a nominare, per ciascuna, dei magistrati annonari responsabili, anche con le finanze personali, di assicurare approvvigionamenti a prezzi ragionevoli dei cibi di base alla cittadinanza.

Fra la caduta dell'Impero d'Occidente e la ripresa dell'anno 1000, data indicata approssimativamente, la popolazione europea, ed in particolare italiana, diminuì fortemente, le città si svuotarono, apparvero, al loro interno, orti e campi coltivati e si tornò, in grande misura, all'agricoltura di autoconsumo. Le strade romane non furono più assoggettate a manutenzione poiché gli spostamenti importanti non interessavano; poteva scoppiare una carestia anche se in un luogo lontano meno di duecento chilometri c'era abbondanza. Scomparve quasi del tutto la moneta e, durante questo periodo si può ricordare solo una sparuta monetazione argentea di Carlo Magno; le monete d'oro arrivavano, in misura non significativa, dall'Islam (il *dinar*) o da Bisanzio (*nomisma* o *solidus*, ma chiamato, usualmente, *bisante*) grazie ai contatti mantenuti da Venezia, dall'esarcato, da altri domini dell'Impero d'oriente e dalla zona napoletana con Costantinopoli. Si verificò una forte ripresa delle foreste e le forme di concessione dei terreni, nelle mani di feudatari laici o religiosi, erano spesso *ad longum tempus*⁶ e con canoni modesti, perché la domanda di contadini superava l'offerta di terreni; ma poco importante era il mercato dei prodotti agricoli, perché scarso era il *surplus* prodotto.

Infatti, se nel periodo fiorente dell'impero romano (200 d.C.) l'Italia aveva da 7 a 8,5 milioni di abitanti, nei successivi cinque secoli – dal 200 al 700 d.C. – si verificò una forte contrazione che, pur a un tasso di decremento annuo modesto, portò la popolazione a 4 milioni di abitanti. Il ricupero iniziato nel 700 richiederà ben cinquecento anni per riportare la popolazione a 8,5 milioni nel 1200, e si protrarrà fino alla metà del 1300 a un tasso medio di incremento annuo dell'1,9%, quando, raggiunto il livello di 12,5 milioni di abitanti, la penisola venne spopolata dalla peste del 1348⁷. Il declino demografico durò fino al 1450, a un tasso annuo del 3,4%, e ri-

⁶ P. Grossi, *Locatio ad longum tempus*, Napoli 2014, passim.

⁷ P. Jones, *L'Italia*, in: *Storia economica Cambridge*, vol. I: *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo*, Torino 1976, p. 429 ss.

portò la popolazione a 7,5 milioni di abitanti. Dopo queste grandi epidemie si verificarono 150 anni d'espansione – da 7,5 a 13,5 milioni – e una breve contrazione – 50 anni – che portarono l'Italia a 11,7 milioni di abitanti nel 1650⁸. La successiva fase espansiva ha portato l'Italia a circa 60 milioni di abitanti, ora tendenzialmente in calo per la diminuzione delle nascite.

La crescita della popolazione comportò, dopo la fine delle epidemie, un progressivo peggioramento delle condizioni di vita dei contadini, con riduzione delle superfici del podere mezzadrile ed abbassamento dei salari dei braccianti. In Toscana, ad esempio, la situazione dei mezzadri divenne talmente dura da costringere il sovrano Pietro Leopoldo ad intervenire, negli anni 1765–1766, con norme specifiche tendenti a migliorare le condizioni contrattuali della parte colonica; lo stesso peggioramento si verificò in Emilia Romagna, senza che ciò turbasse il legato pontificio. Nell'Italia del sud, poi, regnava, con qualche modestissima eccezione, il latifondo che costrinse ad una vita miserabile i braccianti fin dopo la fine della II guerra mondiale. L'alimentazione dei contadini era misera come la loro vita, mentre i pochi signorotti potevano permettersi abbondanza di cibo, specie di carne, con il conseguente affermarsi di malattie come la gotta.

Il XX secolo portò importanti cambiamenti nella condizione delle classi italiane meno fortunate; prima il diritto al voto per ogni maschio (in due tappe, nel 1912 e nel 1918) e la guerra mondiale, con milioni di morti, poi la conquista, in Parlamento, della maggioranza ad opera di due partiti di sinistra, e cioè dei socialisti e dei popolari cattolici, che non seppero coalizzarsi, divisi da ideologie e da credenze che parevano essere ostacoli insormontabili; questo stallo e le incertezze dei liberali portarono alla presa del potere da parte del fascismo, che avviò o proseguì campagne di bonifiche di terreni non coltivati, con conseguenti spostamenti di popolazioni dalle zone più bisognose e più pronte all'emigrazione che, oltre che interna, mantenne un ritmo forte anche verso gli USA e l'America del sud. Qualche risultato positivo si poteva intravedere, nella situazione degli italiani, ma subito il regime coinvolse il Paese nella guerra d'Etiopia, marginalmente in quella di Spagna e, totalmente nella II guerra mondiale, che portò alla caduta del fascismo, all'occupazione tedesca e all'impoverimento dell'intera popolazione, decimata anche dai morti a causa della guerra e dei bombardamenti sulle città. Il debito pubblico, che era salito al 130% del PIL, precipitò al 40% grazie alla svalutazione, il che significò un vero colpo d'accetta sui risparmi investiti in buoni del tesoro; la fame caratterizzò le zone urbane del Paese.

⁸ C.M. Cipolla, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna 1974, p. 13 ss; idem, *Il declino economico dell'Italia*, in: C.M. Cipolla (a cura di), *Storia dell'economia italiana*, Torino 1959, passim.

Finita la guerra e affermatasi la democrazia repubblicana, si tentò di soddisfare la fame di terra delle masse contadine con la riforma fondiaria/agraria dell'inizio degli anni '50 e, con migliori risultati, con la legge sulla proprietà contadina del 1948; ma il vero cambiamento venne dallo sviluppo della tecnologia e dall'industrializzazione del Paese. La fame di terra, che aveva causato, nei secoli precedenti, il disboscamento di gran parte degli Appennini, iniziò a venire meno; infatti le zone sviluppate del triangolo industriale (Lombardia, Piemonte e Liguria) cominciarono ad attirare un numero crescente di lavoratori, arrivati con la prima ondata come profughi dal Polesine alluvionato nel 1951, con le successive in modo decrescente dal Veneto e impetuosamente dall'Italia del Sud. Successivamente lo sviluppo di piccole e medie imprese del secondario coinvolse l'Emilia Romagna e poi il Veneto e le Marche: l'Italia divenne, così, la settima potenza industriale del mondo e gli Appennini furono fortemente spopolati e, di conseguenza, oggetto di un progressivo degrado statico per il disinteresse mostrato nei confronti della riforestazione, salvo in alcune zone.

L'alimentazione dei cittadini italiani migliorò sensibilmente per quantità e qualità: ad esempio, la carne, che era una rarità sui piatti dei contadini, divenne alimento frequentemente utilizzato anche dagli operai del Centro Nord. Il periodo della "terra ai contadini", che aveva avuto il suo apice fra gli anni 1948 e 1980, grazie alla legislazione vincolistica che colpiva i poteri dei proprietari e metteva in posizione di vantaggio affittuari e mezzadri, si concluse con la legge 203/1982 che ammise gli accordi in deroga fra le parti del contratto agrario. La legislazione vincolistica, accoppiata alla legge del '48 per il finanziamento degli acquisti da parte dei coltivatori, aveva cambiato il panorama agricolo nazionale: quasi scomparsi i grandi proprietari, era emersa la classe dei coltivatori diretti, che costituiscono ancor oggi il tessuto agricolo del Paese; e costoro, con il, progressivo aumento delle superfici coltivate, non furono più autoconsumatori solamente, ma aperti al mercato delle loro produzioni, anche se in posizione debole rispetto ai compratori per l'inefficienza o l'assenza di cooperative sul modello di quelle olandesi, ad esempio.

Il progresso dell'agricoltura italiana durò per tutta la seconda metà del XX secolo soprattutto grazie alla politica agricola della Comunità europea che mantenne per oltre trent'anni un orientamento favorevole a garantire redditi adeguati alle imprese del settore primario.

La caduta dell'URSS (1990/91) causò una profonda revisione della PAC, conseguenza della presa d'atto della esistenza di un movimento economico indirizzato alla globalizzazione che trovò la sua consacrazione nei trattati di Marrakech del 15 aprile 1994; scomparvero progressivamente i sostegni al prezzo e i dazi protettivi (prelievi) dei prodotti agricoli, mentre prese ad

emergere, essendo stata raggiunta la *food security*, la necessità di rendere sicura la circolazione dei prodotti agricoli e alimentari implementando una legislazione fortemente orientata alla *food safety*, e cioè al contenimento dei rischi igienico-sanitari collegati alla forte liberalizzazione assicurata alla commercializzazione di quei prodotti; questa innovazione della politica fu causata dalla vicenda della c.d. “mucca pazza” e dai cc.dd. “polli alla diossina”.

Il processo di globalizzazione dei mercati ha proceduto, anche se con inciampi derivanti da sussulti di nazionalismo, ma ben presto si è evidenziato che le regole di Marrakech sono insufficienti e difficilissime da aggiornare, come dimostrano i fallimenti dei successivi negoziati avviati a tal fine. Occorre riconoscere che oggi i mezzi di comunicazione e di trasporto hanno ridotto, nella sostanza, le distanze; pertanto non è sufficiente stabilire blande regole comuni che mirano solo a permettere la libera circolazione delle merci e, in certa misura, dei servizi. Ci vuole ben altro, come dimostra la pandemia da coronavirus che sta coinvolgendo la terra: il nostro piccolo pianeta non si può più permettere il lusso di essere diviso in tanti stati autocefali, e cioè liberamente sovrani, perché le conseguenze dell’azione di uno di essi si ripercuote sugli altri in un batter di ciglia.

Per limitarci all’alimentazione, le pur stringenti regole dell’UE in materia di sanità dei prodotti alimentari non bastano, perché non estendono la loro efficacia oltre i confini europei. Occorre superare i limiti territoriali che si sono costituiti centinaia di anni addietro, quando gli spostamenti e le comunicazioni erano lenti e insicuri e dare impulso all’adozione di norme comuni a tutti i popoli della terra in materia di sicurezza di prodotti agricoli e alimentari, ben oltre quelle stabilite a Marrakech. Cambiamenti climatici, pandemie forse derivate dal consumo di prodotti alimentari derivati da animali infetti o dalla convivenza con animali trasmettitori di virus, inquinamenti di ogni tipo e carestie che interessano interi continenti sono tutti fenomeni che richiedono il superamento del localismo, già sorpassato da colossali imprese di servizi più potenti, economicamente, di tanti stati e in pratica apolidi.

Occorre il coinvolgimento di tutti gli stati che, presi singolarmente, non sono in condizione di risolvere questi problemi. Anche il diritto alimentare richiede l’adozione di regole universali quanto meno concernenti i materiali utilizzabili per allevare piante ed animali, alimenti o materie prime di alimenti, e le regole igienico sanitarie da seguire per produrre i prodotti agricoli e quelli da essi derivati tali da poter essere messi a disposizione dei consumatori come alimenti sicuri sotto il profilo igienico-sanitario.

Nel XXI secolo le condizioni legislative, politiche, ambientali e sanitarie sono profondamente mutate; occorre, dunque, prendere atto dei cambiamenti e tenere conto delle norme sanitarie anche extra cibo, come ha fatto, per parte

sua, l'Unione europea adottando il reg. 2017/625 che, partendo dalle verifiche sulla *food safety*, prevede oggi controlli sull'intero "ciclo della vita", e di conseguenza sulla salute e sul benessere degli animali e delle piante anche non destinati alla catena alimentare, nonché sul legname, prodotto agricolo anche se citato solo indirettamente dall'art. 43 del TFUE. La globalizzazione e le conseguenze del vorticoso circolare dei prodotti hanno imposto il recupero, a scopi di controllo, dell'attenzione all'intero ciclo della vita di piante ed animali (l'intera *agri chain*, dunque, prescindendo dalla destinazione alimentare dei prodotti, che resta comunque quella principale), rivalutando l'idea di agricoltura come cura del ciclo biologico secondo il vasto impianto previsto nella nuova versione dell'art. 2135 del codice civile, senza dimenticare le profonde innovazioni introdotte negli strumenti di allevamento di piante ed animali, che fa sì che i loro prodotti non siano così "naturali" come un tempo, e quindi necessariamente in certa misura bisognosi di controllo a causa della loro frequentissima destinazione alimentare.

Nel 2004, in occasione di un convegno a Rovigo, Paolo Grossi ha ricordato, come aveva fatto altre volte, l'importanza che gli studiosi della materia cerchino di definire i confini del "diritto agrario" che, riguardando un settore dell'economia, è per sua natura soggetto a modificazioni, oggi naturalmente tendenti ad accentuarsi sempre più. L'agricoltura ha avuto una importanza preminente per moltissimi secoli della storia dell'uomo, e cioè dalla sua scoperta quasi ai giorni nostri, non solo perché indispensabile, ancor oggi, per assicurare la sopravvivenza del genere umano quale fornitrice di ciò che serve all'alimentazione, ma anche per il fatto di richiedere, per il raggiungimento del suo scopo, l'impiego di una grande quantità di persone a lei dedite: si pensi che ancora nel 1945 oltre il 40% dei lavoratori italiani erano occupati in agricoltura. Minori percentuali interessavano Germania, Francia e USA, e meno ancora il Regno Unito, che si alimentava con i *surplus* prodotti nel suo sterminato impero, ma assai maggiori erano, e sono, percentualmente, gli agricoltori africani ed asiatici, e anche quelli sudamericani e messicani. Si trattava, dunque, non solo di un problema alimentare ma anche di uno sociale e, soprattutto negli stati fondati su una democrazia parlamentare, di un problema elettorale dopo l'estensione del voto a tutti i maggiorenni. Negli ultimi settant'anni, però, tutto, o quasi, è cambiato sotto questi ultimi profili; l'attività agricola continua ad essere necessaria per assicurare l'alimentazione della crescente popolazione del pianeta, ma il suo settore produttivo, specie nelle nazioni a tecnologia più avanzata, interessa ormai percentuali di popolazione sostanzialmente esigue, e ciò è vero non solo nei paesi c.d. occidentali, ma anche, almeno in prospettiva, per citare alcune realtà enormi, in Cina, in Russia e nello stesso subcontinente indiano.

La diminuzione degli addetti all'agricoltura, conseguenza della meccanizzazione che ormai evolve verso l'automazione, ha fatto scemare l'interesse politico nei confronti della popolazione dedita all'agricoltura, mentre la grande circolazione dei prodotti del settore primario e di quelli derivati da materie prime agricole, specie se alimentari, costituisce una nuova frontiera di intervento pubblico che riguarda però, più che gli agricoltori, i consumatori di alimenti, e cioè tutti gli umani e, in collegamento con il medesimo problema, anche gli animali al servizio dell'uomo.

La creazione della Comunità Economica Europea ha comportato un grande sviluppo – né poteva essere diversamente, visti gli orientamenti preesistenti nei sei stati fondatori – dell'intervento pubblico nel mercato dei prodotti agricoli, settore assoggettato ad una legislazione speciale sulla base di regole eccezionali in materia di concorrenza e dell'elencazione contenuta nell'allegato 2° del trattato; tuttavia, fin dalle prime analisi dell'allegato si è notato che in esso sono contenuti anche prodotti frutto di una importante trasformazione subita da prodotti agricoli come l'inulina, il malto, gli amidi, la fecola, gli alcoli, il sidro ecc., sicché lo stesso allegato, per ragioni di coerenza nell'intervento comunitario nel settore strettamente agrario, può ben dirsi destinato ad individuare prodotti agroalimentari oltre che strettamente agrari. Ma si è ritenuto che solo alcuni aspetti dei prodotti trasformati meritassero una regolamentazione analoga a quella adottata per i prodotti agricoli mentre per altri, ad esempio, le regole in materia di concorrenza previste dal trattato per essere applicabili al settore "agricoltura" solo se espressamente richiamate, non hanno a lungo trovato applicazione, pur con qualche eccezione. Abbiamo, però, poc'anzi ricordato come questo orientamento stia mutando.

La crisi della "mucca pazza", che appare oggi un preannuncio delle epidemie virali degli anni successivi per la comunanza dell'origine, e cioè la trasmigrazione da animali (normalmente carnivori, e le vacche erano diventate tali per scelta degli allevatori) all'uomo di agenti patogeni, ha, tuttavia, spinto la Comunità Europea ad intervenire in modo progressivamente sempre più incisivo non più nella sola regolazione del mercato di molti dei prodotti dell'allegato 2° ma nell'igiene degli stessi, superando la fase degli atti di prevenzione o di urgenza deliberati con la procedura dei Comitati di gestione, fortemente influenzata dagli interessi degli Stati membri, per sostituirla con quella caratterizzata dall'assistenza dell'EFSA, istituita con il reg. 178/2002, applicabile a tutti i prodotti alimentari e non solo a quelli contenuti nell'allegato 2°.

Questo processo, che si è appaiato al progressivo abbandono della protezione dei mercati agricoli dell'Unione europea, ha comportato una ridefi-

nizione dei confini del campo di studi degli specialisti di IUS 3, che non può non essere comprensivo di materie un tempo solo contermini, oggi invece del tutto integrate nella matrice storica originaria. Infatti, come lo sviluppo dei molteplici ritrovati chimici a sostegno della produzione hanno cambiato la rischiosità della produzione agricola ed imposto regole sempre più stringenti nel loro uso, per proteggere il consumatore da un lato, i terreni ed in generale l'*habitat* dall'altro, così la produzione agricola realizza, per ragioni di logica e materiale, un *continuum* con l'alimentazione che consiste, comunque, sempre, almeno nella sua parte basica, di prodotti agricoli tal quali o trasformati: ma, a seguito dello sviluppo dell'utilizzo di sostanze chimiche da parte degli agricoltori, i frutti delle piante e gli animali d'allevamento – e non solo questi ultimi – richiedono controlli e limitazioni collegate ai possibili residui di tali sostanze nel terreno e nei prodotti dell'agricoltura.

Muovendo dai due versanti dell'agricoltura e dell'alimentazione, il legislatore europeo di questo secolo e le linee evolutive del commercio internazionale hanno progressivamente segnato una dichiarata e consapevole integrazione fra *regole di prodotto* e *regole di produzione*, fra *ciclo della vita* e *mercato*, valorizzando *il ruolo dell'impresa* verso la costruzione di un modello disciplinare unitario ed integrato, al cui interno rilievo essenziale e crescente viene riconosciuto alle scelte di coerenza ambientale e di corretto uso delle risorse naturali. Tornando, dunque, all'*actio finium regundorum* che interessa gli esperti di IUS 3, mentre è diventata meno peculiare la legislazione sui contratti agrari tradizionali, a fronte della crescente importanza di nuovi contratti fra imprenditori agricoli ed utilizzatori dei prodotti per ottenerne, nella quasi totalità dei casi, alimenti, e meno diverse molte regole riguardanti l'imprenditore agricolo da quelle applicabili all'imprenditore commerciale, anche grazie al riconoscimento della multifunzionalità dell'attività del primo, il settore si è progressivamente arricchito, a causa dello sviluppo della globalizzazione dei commerci e della crescita impetuosa della tecnologia, di forti aspetti ambientalistici e salutistici, per cui, in definitiva, i suoi confini risultano ampliati da un lato, e di complessa definizione dall'altra.

Il fatto che si sia posta in essere una forte attenzione alla protezione della salute dei consumatori non significa, tuttavia, che l'agricoltura sia destinata a realizzarsi nelle fasi successive alla produzione dei vegetali ed animali ottenuti da agricoltori ed allevatori; la catena alimentare oggi si vuole vada dalla fattoria alla forchetta, ma il destino futuro dell'agricoltura sembra essere, in buon parte, un altro. Riduzione drastica degli allevamenti per diminuire la produzione di metano e CO₂, e sostituzione della carne con prodotti di laboratorio contenenti altre proteine derivate probabilmente da molecole di carne che non hanno mai vissuto in una stalla, massiccia rivalutazione dei boschi

e loro coltivazione in zone aride, in zone artiche o in altissima montagna per incarcerare CO₂, sviluppo di coltivazioni erbacee modificate per produrre non solo carboidrati, ma anche vitamine e proteine; insomma, ci stiamo avviando verso una nuova rivoluzione agricola dove allo scopo ambientalistico si affiancherà anche lo scopo produttivistico: l'uomo non abatterà più alberi per estendere le superfici coltivate e destinate a pascoli, ma incentiverà l'arboricoltura e alcune coltivazioni erbacee, ridurrà drasticamente l'allevamento di animali dando origine ad una nuova agricoltura, più efficace dal punto di vista ambientale ma anche meglio adatta alla coincidenza del settore primario con la sopravvivenza del genere umano, tentando di diminuire la sua invasività e di ricostruire un pianeta capace di sopportare la nostra invasiva presenza.

BIBLIOGRAFIA

- Cipolla C.M. (1959), *Il declino economico dell'Italia*, in: C.M. Cipolla (a cura di), *Storia dell'economia italiana*, Torino.
- Cipolla C.M. (1974), *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna.
- Dumezil G. (1955), *Juppiter, Mars, Quirinus*, Torino.
- Grossi P. (2014), *Locatio ad longum tempus*, Napoli.
- Harari Y.N. (2019), *Sapiens – Da animali a dei (breve storia dell'umanità)*, Firenze.
- Jones P. (1976), *L'Italia*, in: *Storia economica Cambridge*, vol. I: *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo*, Torino.
- Pettinato G. (1974), *La Saga di Gilgamesh*, Milano.
- Slicher Van Bath B.H. (1972), *Storia agraria dell'Europa occidentale (500–1850)*, Torino.

HISTORICAL FOOD PROBLEMS: SECURITY OF SUPPLY, FOOD SOVEREIGNTY AND THE NEW AGRICULTURE

Summary

Agriculture was the driving force that provided the opportunity for the development of human civilisation; food surpluses made it possible to develop non-agricultural activities (priest and warrior classes) which resulted in the emergence of economic stratification continuing up till today (workers and annuitants, the rich and the poor). However, despite the fact that the means of transport are readily available, the distribution of food among all mankind is still inadequate. The European legislature in the last twenty years and the evolutionary trends of international trade have gradually marked out a declared and conscious integration between product rules and production rules, between the life cycle and the market, increasing the role of business in the creation of a regulatory and integrated model which perceives and understands the essential and growing importance attached to decisions that place a premium on environmental integrity and the correct use of natural resources. Nevertheless, climate change and the need to change the development model are moving in the direction of a drastic

reduction in livestock farming in order to reduce methane and CO₂ production and to the replacement of meat with laboratory products containing proteins presumably derived from meat particles that have never lived in a cowshed; to the strong revalorization of forests and their cultivation in dry or arctic areas or in very high mountains in order to trap CO₂; to the development of herbaceous plants modified to produce not only carbohydrates but also vitamins and proteins. In short, we are moving towards a new agricultural revolution in which the environmental objective will also be accompanied by a productive one: man will support tree crops and some herbaceous crops, will drastically reduce animal husbandry, giving rise to a new agriculture, more efficient from the environmental point of view, but also better adapted to achieve the coupling of the first sector with the question of mankind's survival, trying to reduce its invasiveness and to rebuild the planet capable of surviving our invasive presence.

Keywords: food sovereignty, food law, food security

LO STORICO PROBLEMA DELL'ALIMENTAZIONE: LA SICUREZZA DEGLI APPROVVIGIONAMENTI, LA FOOD SOVEREIGNTY E LA NUOVA AGRICOLTURA

Riassunto

L'agricoltura è stata il motore che ha consentito lo sviluppo della civiltà umana; attraverso i suoi *surplus* alimentari ha permesso lo sviluppo di attività non agricole (sacerdoti e guerrieri) e l'affermarsi di differenziazioni economiche che permangono anche oggi (lavoratori e redditori, ricchi e poveri). Ma la distribuzione degli alimenti fra tutta l'umanità ancor ora è insufficiente, malgrado gli strumenti di trasporto disponibili. Il legislatore europeo di questo secolo e le linee evolutive del commercio internazionale hanno progressivamente segnato una dichiarata e consapevole integrazione fra *regole di prodotto* e *regole di produzione*, fra *ciclo della vita e mercato*, valorizzando il ruolo dell'*impresa* verso la costruzione di un modello disciplinare unitario ed integrato, al cui interno rilievo essenziale e crescente viene riconosciuto alle scelte di coerenza ambientale e di corretto uso delle risorse naturali. Ma i cambiamenti climatici e la necessità di cambiare modello di sviluppo comporteranno una riduzione drastica degli allevamenti per diminuire la produzione di metano e CO₂, e la sostituzione della carne con prodotti di laboratorio contenenti altre proteine derivate probabilmente da molecole di carne che non hanno mai vissuto in una stalla, una forte rivalutazione dei boschi e loro coltivazione in zone aride o artiche ovvero in altissima montagna per incarcerare CO₂, lo sviluppo di coltivazioni erbacee modificate per produrre non solo carboidrati, ma anche vitamine e proteine; insomma, ci stiamo avviando verso una nuova rivoluzione agricola dove allo scopo ambientalistico si affiancherà anche lo scopo produttivistico: l'uomo incentiverà l'arboricoltura e alcune coltivazioni erbacee, ridurrà drasticamente l'allevamento di animali dando origine ad una nuova agricoltura, più efficace dal punto di vista ambientale ma anche meglio adatta alla coincidenza del settore primario con la sopravvivenza del genere umano, tentando di diminuire la sua invasività e di ricostruire un pianeta capace di sopportare la nostra invasiva presenza.

Parole chiave: sovranità alimentare, diritto alimentare, sicurezza alimentare

MARIARITA D'ADDEZIO*

ORCID: 0000-0002-9214-2967

Le filiere agroalimentari al tempo del COVID-19 in Europa e in Italia. Una sfida tra *food security*, ripresa e dinamiche dei mercati, tutela del lavoro e dei consumatori, *Green Deal*, incertezze climatiche

1. L'impatto della pandemia sulle filiere agroalimentari

Tra le poche attività ammesse durante il *lockdown* alcune di quelle svolte dalle filiere agroalimentari sono state sempre operative. Non poteva che essere così, stante l'ineludibile funzione vitale assolta dal cibo e l'obbligo delle Istituzioni europee e nazionali a renderne possibile l'approvvigionamento attraverso modalità improntate ai principi di responsabilità e solidarietà.

Tuttavia, la forte contrazione economica avviata dall'emergenza sanitaria non ha lasciato immune il comparto durante il suo irrompere, lungo il volgere della sua persistenza e il cammino verso la ripresa.

Diversi i contraccolpi sia per le filiere risultate più idonee a fronteggiare la contingenza sia per le altre meno adatte e, in quanto tali, rimaste ferme anche in mancanza di impedimenti legali.

Ecco, al riguardo, qualche risultato emerso dal "monitoraggio" effettuato per svolgere queste riflessioni.

* Università degli Studi di Udine, Italia.

La produzione primaria di frutta e verdura, se non ha subito la scarsità di domanda da parte dei mercati, non sempre riesce a dare risposta a causa delle limitazioni al flusso di lavoratori stranieri che da diversi anni si occupano, in misura consistente, della raccolta dei prodotti sui campi di alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia ove la circostanza epidemica ha riportato l'attenzione dialettica sulla piaga del caporalato implementando il fenomeno "storico"¹ con quello dei *riders* del *food delivery*.

Nonostante l'enfasi diffusamente posta sulla continuità produttiva del settore primario e sull'importante ruolo svolto anche dalle attività ad esso collegate per assicurare le forniture di cibo ai consumatori, nell'anno 2020 e in buona parte del 2021 la pandemia ha mandato in *debacle* pure il comparto agroalimentare, caratterizzato da una molteplicità di settori produttivi e di mercati.

Gravi danni economici hanno colpito e continuano ad affliggere le imprese che realizzano beni di fascia alta soprattutto da esportazione e ristorazione, come carni, formaggi, alcuni tipi di salumi, vini, prodotti biologici, e ciò, nonostante la ricettività della Grande distribuzione organizzata e l'aumento dell'e-commerce.

Le misure di distanziamento sociale hanno favorito i consumi domestici di cereali e loro derivati, conserve, surgelati, prosciutti e hanno messo in crisi le attività di florovivaismo, agriturismo, enoturismo, *street food*.

¹ Con il termine caporalato si indica il reato che, ai sensi dell'art. 630-bis del codice penale italiano sul reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, è sanzionato quale delitto e comporta la reclusione, oltre all'elevazione della multa, per chiunque: "1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno". "Ai fini del medesimo articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti". Si evidenzia come l'attuale testo dell'articolo derivi dalla modifica apportata dalla l. 29 ottobre 2016, n. 199 recante "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo". Recentemente in giurisprudenza è stato ritenuto non necessario, ai fini della qualificazione del reato di caporalato, che sussistano contemporaneamente tutti gli elementi indiziari elencati al comma 2 dell'art. 630 bis c.p., essendo, per integrare il reato di caporalato, sufficiente la presenza di un solo elemento (così Cass. Sez. IV penale, 2 febbraio 2021, n. 6905). Che per tale reato basti pagare meno il lavoratore v., ad esempio, <https://www.studiocataldi.it/articoli/41270-reato-di-caporalato-basta-pagare-meno-il-lavoratore.asp#ixzz6wiWsurBB> [accesso 3 Marzo 2021]. In dottrina cfr., per tutti, *L'enigma qualificatorio dei riders. Un incontro ravvicinato tra dottrina e giurisprudenza*, in: C. De Marco, A. Garilli, *Diritto del mercato del lavoro*, Napoli 2021, pp. 1-33.

Significativa è la restrizione di molti mercati agroalimentari, pesanti sono le ricadute economiche sugli operatori delle filiere, tra i quali i più penalizzati nella distribuzione del valore risultano essere quelli del settore primario².

Nell'anno 2020, in Italia la pandemia ha ridotto le compravendite e ha congelato i prezzi dei terreni agricoli. Sulla base delle statistiche del Consiglio nazionale del notariato per numero di atti, le compravendite di tali beni sono diminuite dell'8,4%, ribaltando la dinamica positiva in corso dal 2014. Ugualmente è stato l'andamento dei mutui bancari destinati a finanziare l'acquisto di immobili agricoli che, secondo la Banca d'Italia, hanno bruscamente invertito il trend espansivo protrattosi per quasi un decennio. La carenza di liquidità è stata la causa che più di altre ha contribuito a frenare gli acquisti specialmente nei comparti, poco fa richiamati, che hanno maggiormente subito gli effetti delle restrizioni.

Nel 2021 la progressiva ripresa delle attività sembra cominciare a compensare, sia pure parzialmente, la situazione di semiparalisi registrata nell'anno precedente.

2. Le principali misure finanziarie e giuridiche a sostegno della ripresa dei mercati agroalimentari

Il *work in progress* normativo destinato a contenere i contraccolpi dell'emergenza spesso risulta insufficiente e poco efficace. Si richiamano gli interventi europei volti ad adattare programmi e strumenti già esistenti per distillare vini, stoccare carni e prodotti lattiero-caseari, quelli per le deroghe temporanee alle regole sulla concorrenza e per consentire di utilizzare le risorse ancora disponibili nel pilastro dello sviluppo rurale, gli altri sul via libera agli aiuti nazionali nel rispetto del Quadro temporaneo varato nel marzo 2020 dalla Commissione UE per il sostegno dell'economia, accompagnati dall'auspicio, espresso dagli Stati membri – non tutti! – e dall'Europarlamento, verso più adeguate misure finanziarie e di gestione dei mercati.

Nel mese di ottobre 2021 l'esecutivo dell'Unione Europea ha presentato la proposta diretta a prorogare fino al 30 giugno 2022 il predetto regime temporaneo e straordinario per la concessione di aiuti di Stato, mantenendo

² Al riguardo non mancano, però, interventi di sostegno. Si ricorda il d.l. n. 73/2021, c.d. "decreto sostegno *bis*", recante "Contributi a fondo perduto, esoneri e agevolazioni", in cui numerose sono le misure destinate al settore primario: l'esonero dei contributi INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale) per il settore vitivinicolo e l'agriturismo, comprese le aziende produttrici di vino e di birra, l'incremento delle percentuali di compensazione IVA per il settore zootecnico, il sostegno all'occupazione per il settore degli agriturismi e le risorse finanziarie destinate al settore dello zucchero, gli interventi a favore dell'imprenditoria femminile.

invariati i massimali dei sostegni, pari a 225 mila euro per le imprese agricole operanti nella produzione primaria.

Alla data della richiesta di proroga la vice-presidente della Commissione ha osservato che – nonostante ammonti a più di tre miliardi di euro la somma spesa complessivamente dagli Stati membri per limitare le conseguenze economiche della pandemia nel settore agroalimentare e si registri una buona ripresa dell'economia europea – occorre evitare che il ritiro del sostegno pubblico provochi bruschi deterioramenti.

La stessa logica sta alla base del provvedimento con il quale sempre l'Esecutivo UE, nell'agosto 2021, ha consentito agli Stati membri di aumentare, con decorrenza dal 6 ottobre, la percentuale degli anticipi relativi agli aiuti diretti della Pac e alle misure per lo sviluppo rurale. Con un'apposita nota la Commissione ha, infatti spiegato come tale decisione sia finalizzata a “sostenere ed aumentare il flusso di cassa degli agricoltori colpiti dalle conseguenze economiche della pandemia” e dall'aggiunto impatto dovuto alle condizioni meteorologiche avverse – inondazioni ed ondate di calore – registrate in numerosi Stati membri.

In Italia la messa in campo di misure straordinarie rivolte a strutture di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, nonché a piccole e medie imprese agricole, silvicole e di acquacoltura, in sofferenza di liquidità, benché assistite, quanto all'erogazione di prestiti, da garanzie pubbliche nei limiti degli aiuti di Stato, scontano la scarsa conoscenza in seno al sistema bancario delle peculiarità del comparto agroalimentare e la consueta lentezza burocratica.

Tra gli interventi normativi recanti misure di sostegno economico a famiglie, lavoratori e imprese per attenuare le criticità connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, il c.d. Decreto Cura Italia ha introdotto l'istituto del pegno rotativo³.

Si tratta di una soluzione di finanziamento innovativa pensata per i produttori DOP e IGP, incluse le aziende della filiera vitivinicola, sotto forma

³ Si veda il d. l. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modifiche in l. 24 aprile 2020, n. 27. In particolare l'art. 78 concernente le misure in favore del settore agricolo e della pesca, al comma 2-*duodecies*, prevede che: i prodotti agricoli e alimentari a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta, inclusi i prodotti vitivinicoli e le bevande spiritose, possono essere sottoposti a pegno rotativo, attraverso l'individuazione, anche per mezzo di documenti, dei beni oggetto della garanzia pignorizia e di quelli sui quali il pegno si trasferisce, nonché mediante l'annotazione in appositi registri. Il comma successivo demanda a un atto ministeriale la definizione di alcuni dettagli ai quali è destinato il decreto 23 luglio 2020, emanato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, contenente la regolazione delle modalità di costituzione, individuazione, annotazione ed estinzione del pegno rotativo su DOP e IGP di prodotti agricoli, alimentari, prodotti vitivinicoli e bevande spiritose.

di anticipazione su pegno di merce senza spossessamento del bene che resta nei magazzini e nelle cantine dei produttori.

Lo strumento finanziario (peraltro non contingente) è attivabile attraverso l'intervento degli istituti bancari, i quali provvedono alla valorizzazione puntuale dei prodotti e li convertono in garanzie utili per consentire alle imprese di accedere ad ulteriori linee di credito⁴.

Il finanziamento può essere rinnovato automaticamente, sostituendo semplicemente il prodotto dato in pegno con l'altro di nuova produzione. Il pegno consente alle imprese di qualsiasi dimensione di sfruttare gli asset di magazzini e cantine per rinnovare la liquidità utile alla gestione e allo sviluppo dell'attività economica.

Sono specificamente destinate alla ripresa le azioni europee e nazionali che muovono dal *Next Generation EU*, meglio conosciuto come *Recovery Fund*, ovvero il Piano da 750 miliardi di euro che dovrà condurre gli Stati membri in una nuova era, posto che, a causa della perdurante emergenza sanitaria scoppiata nel 2020 non sarà possibile tornare al passato, le principali economie di area euro sono cadute in profonda crisi ed è necessario fissare le basi per un futuro in cui la capacità di resilienza risulti rafforzata.

Il nuovo strumento fornisce agli Stati il sostegno finanziario per intensificare gli investimenti pubblici e le riforme dopo la forte contrazione economica avviata dall'emergenza COVID, garantendo al contempo che le loro economie intraprendano le transizioni verde e digitale, diventino più sostenibili e resilienti. Il *Recovery Fund* assegna ai governi dei singoli Paesi il compito di tradurre i principi in azioni concrete attraverso i rispettivi Piani di rilancio nazionali tenendo bene in conto che Bruxelles non accetterà investimenti dannosi per l'ambiente⁵.

Nel PNRR o *Next Generation Italia*, l'agricoltura rileva in più parti: nella missione 2 dedicata a *Rivoluzione verde e transizione ecologica* e, in particolare, nelle linee M2C1 – *Economia circolare e agricoltura sostenibili*.

⁴ Al riguardo sono state firmate intese con vari gruppi bancari. Si ricorda quella sottoscritta tra Icrea gruppo bancario cooperativo (che conta 130 istituti dislocati sul territorio italiano e vanta nel comparto agroalimentare una quota nazionale del 10%), Valoritalia (ente italiano preposto – su incarico del ministero delle Politiche agricole – alla certificazione dei vini DOP e IGP) e Federdoc (che, da oltre 40 anni, rappresenta i consorzi di tutela vitivinicoli, supportando e promuovendo ogni iniziativa tesa a favorire lo sviluppo del settore) per l'utilizzo del pegno rotativo sulle scorte a sostegno del settore del vino, consentendo alle relative aziende di valorizzare tale prodotto in affinamento e convertirlo in garanzie funzionali all'ottenimento di linee di credito dedicate.

⁵ Così E. Giovannini, portavoce dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, nelle dichiarazioni riportate da C. Bussi *Recovery Plan, l'occasione per uno scatto di sostenibilità, Il Sole24 Ore 29 settembre 2020*, Rapporti. Sviluppo sostenibile, p. 1.

le, M2C2 – *Energia rinnovabile*, ecc., M2C4 – *Tutela del territorio e della risorsa idrica*; ma il settore primario è implicitamente compreso sia nelle missioni 5 e 6 attinenti rispettivamente ad *inclusione sociale e salute*, sia nel fondo complementare al PNRR, ove sono previsti anche finanziamenti per i contratti di filiera e di distretto nei settori agroalimentari, ittico, forestale e florovivaistico⁶.

3. Gli interventi a tutela dei *riders* del *food delivery*

Come si è già accennato nelle prime battute di questo contributo, tra gli effetti della pandemia vi è l'aumento delle esigenze di tutela rivendicate tanto dai lavoratori del settore agricolo quanto da quelli del *food delivery*.

La tutela della posizione dei prestatori di lavoro nel settore primario rappresenta uno degli aspetti più controversi e dibattuti a livello unionale che ha impegnato i negoziati relativi alla nuova Pac. Il precipuo riferimento alla condizionalità sociale tesa a ridurre gli aiuti in caso di violazione dei diritti dei lavoratori ha acceso una vivace discussione tra i “co-legislatori e ha visto l'Europarlamento farsi proponente – in contrapposizione a Consiglio e Commissione – di una soluzione di compromesso fondata sulla considerazione dei diritti dei lavoratori e degli agricoltori, con l'intento di incidere il meno possibile sugli oneri burocratici degli Stati.

Quanto alla situazione italiana si richiamano i rimedi messi a punto dalla c.d. legge sul caporalato e quelli *in itinere* sollecitati dalle azioni giudiziarie promosse dai c.d. *riders*, i moderni fattorini del *food delivery* che, provvisti di smartphone, biciclette o motocicli, sfrecciano tra le strade di tanti centri urbani e zone limitrofe per consegnare cibo al domicilio dei consumatori. La tipologia delle loro prestazioni, da qualche tempo già ampiamente diffusa, ha avuto un incremento forte e capillare nei periodi di confinamento dovuti all'emergenza sanitaria, andando ad implementare le situazioni di frizione e conflittualità tra le parti del contratto di lavoro.

Le tensioni tra i *riders* ed i loro “singolari” datori di lavoro sono dovute alle fattispecie negoziali che regolano le prestazioni, nonché alle concrete

⁶ Sul punto è opportuno segnalare come, nell'ottobre 2021, la Commissione europea – in una nota con la quale ha dato il via libera ad un programma spagnolo per l'ammodernamento di serre – abbia precisato che tutti gli investimenti e le riforme comportanti aiuti di Stato inclusi nei piani di ripresa e resilienza degli Stati membri devono essere notificati alla Commissione europea per la preventiva approvazione nel rispetto delle norme in materia di aiuti di stato. Ciò “al fine di preservare la parità di condizioni nel mercato unico, garantendo altresì che le risorse finanziarie siano utilizzate in modo da ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza e non escludere gli investimenti privati”.

modalità di esecuzione delle stesse che, oltre a variare da piattaforma a piattaforma, vengono sottoposte a continui aggiustamenti.

In seguito ad alcuni riconoscimenti provenienti dalla giurisprudenza la questione della tutela dei *riders* è diventata oggetto di proposte normative, l'ultima delle quali è confluita nel d.l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito in l. 2 novembre 2019, n. 128. La novella legislativa estende l'applicazione di talune disposizioni del decreto delegato n. 81/2015 alle modalità di esecuzione delle prestazioni organizzate mediante piattaforme digitali ed aggiunge alla fonte appena citata il Capo V-bis, rubricato *Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali*⁷ e gli articoli dal 47-bis al 47-octies.

Con la novellazione appena richiamata i *riders* rimangono dei lavoratori autonomi, ma potranno dimostrare in giudizio di essere etero-organizzati in virtù del modificato art. 2 del d.lgs. n. 81/2015 che prescrive "l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente", nonché l'applicazione delle medesime disposizioni anche quando "le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme digitali".

Per dare effettività ai diritti riconosciuti dalla legge è stata emanata dal ministero del lavoro la circolare n. 17 del 19 novembre 2020 "Riders – Tutele per i ciclo-fattorini delle piattaforme digitali" e si sono attivati diversi operatori.

I sindacati risultano impegnati nel cercare di estendere al settore le garanzie e le tutele fornite dai contratti nazionali di lavoro; il Ministro del Lavoro in carica, Andrea Orlando, ha posto, nella primavera del 2021, il tema dei *riders* e dei nuovi lavori al centro della propria azione; non sono mancate alcune iniziative di europarlamentari volte a sollecitare la proposta da parte della Commissione Europea di una direttiva *ad hoc* per i lavoratori delle piattaforme digitali.

Contemporaneamente sono state adottate talune azioni concrete. Il riferimento va alla l.r. Toscana approvata nel maggio 2021 e al modello contrattuale predisposto da *Just Eat*, la nota *app leader* per ordinare online, e in tutto il mondo, la consegna di pranzo e cena a domicilio.

Nel rispetto delle competenze regionali in materia, il primo intervento intende garantire più mezzi a tutela della salute e della sicurezza dei *riders* e degli altri lavoratori delle piattaforme digitali: valutazione dell'esposizione

⁷ Il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, più volte modificato, contiene la "Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183".

ai rischi, visite mediche preventive, formazione specifica per il “lavoro sulla strada”, fornitura di adeguati strumenti di protezione individuale⁸.

Con l'anno 2021 *Just Eat* ha introdotto in Italia (ove è presente dal 2011) il modello di consegna a domicilio *Scoober*, già attivato dal medesimo gruppo in altri Paesi europei. Lo schema negoziale inquadra i *riders* come lavoratori dipendenti e, in quanto tali, completamente destinatari delle pertinenti tutele e assicurazioni. Il prototipo prevede la stipula di un contratto in cui i *riders* vengono qualificati dalla piattaforma danese come lavoratori dipendenti e ciò seguendo le linee guida internazionali predisposte in uno schema di accordo aziendale opportunamente conformato alla normativa e alla legislazione italiana.

4. Le altre cause incidenti sulla potenzialità produttiva delle filiere agroalimentari. Il proliferare di Accordi preferenziali sul mercato internazionale

Contemporaneamente alle fragilità provocate dalla crisi sanitaria, l'agricoltura e i settori ad essa collegati incontrano le incertezze sulle potenzialità produttive determinate dal cambiamento climatico, dalla crescita della popolazione mondiale e dalle connesse esigenze di *food security*, dall'aumento degli Accordi preferenziali sul commercio internazionale di prodotti agroalimentari e delle dinamiche concorrenziali a scapito del relativo comparto dell'Unione.

In proposito è opportuno ricordare che dal 1° gennaio 2021, a seguito del definito recesso dall'UE, il Regno Unito ha riassunto la piena potestà di sottoscrivere accordi commerciali bilaterali con i Paesi terzi e ha raggiunto il nuovo accordo di libero scambio post Brexit con l'Australia, anche se restano da superare alcuni ostacoli, inclusi quelli relativi al capitolo agricolo, rispetto al quale la NFU – principale organizzazione degli agricoltori del Regno Unito – ha manifestato una forte cautela riservandosi di esaminare

⁸ Da almeno 5 anni la regione Toscana ha predisposto una cornice legislativa sulle regole da rispettare in coerenza con le quali sono stati costruiti accordi specifici di settore con le parti sociali: dal marmo alla carta, dal legno alla chimica e all'agricoltura. La fonte, approvata dal Consiglio Regionale il 25 maggio 2021, prevede che anche il settore delle “piattaforme digitali” rientri in questa azione di prevenzione e controllo mirato da parte delle Unità sanitarie locali. La novella normativa rappresenta il primo intervento regionale di questo tipo e ha pertanto aperto l'auspicio che sia “esportato” in tutte le altre Regioni per garantire un maggiore controllo, una maggiore sicurezza e le doverose tutele ad una categoria di lavoratori che di diritti riconosciuti ne ha davvero pochi: queste in sintesi sono alcune delle dichiarazioni espresse, subito dopo l'approvazione, da alcuni esponenti dell'organo regionale.

nel dettaglio le disposizioni sulla protezione dell'ambiente e sul benessere degli animali allo scopo di verificare se gli elevati standard di produzione adottati nel Paese non siano compromessi dai termini dell'accordo.

In Spagna, l'Asaja – associazione giovani agricoltori – ha denunciato la necessità di reagire alla crescente concorrenza sud africana e richiede di rivedere la vigente intesa di cooperazione tra l'UE e il Sudafrica a fronte dell'andamento delle esportazioni degli agrumi sul mercato dell'Unione in aumento del 30% nel 2020. In senso contrario, e dunque con il sollievo di molti esportatori agroalimentari europei tra cui quelli italiani, è diretto l'accordo siglato a Bruxelles, anch'esso bilaterale, USA-UE con il quale, nel giugno 2021, i presidenti Biden e Von der Leyen hanno deciso di prolungare per cinque anni la tregua raggiunta nel precedente mese di marzo sui dazi aggiuntivi statunitensi e hanno così sospeso le misure di ritorsione in atto tra le due sponde dell'Atlantico.

L'intesa è considerata dai Paesi europei molto importante sia in considerazione dell'elevato prezzo pagato alla pandemia dal settore agroalimentare dell'Unione a causa della lunga chiusura di bar e ristoranti in tutto il mondo⁹, sia perché dà l'avvio a un dialogo costruttivo e all'adozione di un metodo di soluzione delle dispute commerciali che dovrebbe contribuire al rilancio del sistema multilaterale di gestione degli scambi commerciali a livello globale.

5. (Segue). Il *Green Deal*, le incertezze del clima, la delicata posizione del comparto agroalimentare. Le osservazioni e le reazioni di importanti attori istituzionali. Le preoccupazioni e le reazioni degli operatori e dei consumatori

A fronte dello scenario globale sinteticamente delineato il ruolo strategico del settore primario e del sistema agroalimentare, richiederebbe alle Istituzioni europee e nazionali di agire con una visione d'insieme attraverso una programmazione coordinata e non di breve termine.

Negli ultimi mesi si sono susseguite le preoccupazioni relative al differimento della riforma della politica agricola comune, alle difficoltà dei relativi negoziati, alle questioni del budget, alle intemperanze climatiche, alle strategie di biodiversità e *Farm to Fork* proposte dalla Commissione –

⁹ Si pensi che, quanto al Made in Italy, gli Stati Uniti rappresentano per l'agroalimentare il primo mercato di sbocco fuori dai confini comunitari, con un valore, secondo elaborazioni Istat, di 4,9 miliardi in cibi e bevande nel 2020 ma in calo del 2% nel primo trimestre del 2021.

che costituiscono la parte agricola del *Green Deal* europeo – alle difficoltà incontrate dalle amministrazioni nazionali nella fase di stesura dei piani nazionali, una delle maggiori novità contenute nella riforma della Pac varata nel giugno 2021¹⁰.

Al contempo richiederebbero una valutazione il più possibile oggettiva le segnalazioni e i rammarichi provenienti da alcuni organi istituzionali dell'Unione e da talune organizzazioni internazionali, laddove denunciano la perdurante scarsa efficacia dei finanziamenti e delle misure della Pac per dare risposta all'esigenza di riduzione delle emissioni e delle pratiche agricole irrispettose dell'ambiente.

Il 9 giugno 2021 il Parlamento dell'Unione ha approvato con un'ampia maggioranza la risoluzione recante la “Strategia sulla biodiversità per il 2030 – Riportare la natura nella nostra vita”, in cui viene affrontato l'attuale stato di crisi della biodiversità in Europa e nel resto del mondo.

I deputati hanno accolto favorevolmente le ambizioni di ripristinare, rendere resilienti e proteggere adeguatamente gli ecosistemi entro il 2050, hanno manifestato il rammarico per il mancato raggiungimento nell'Unione europea degli obiettivi per la biodiversità fissati al 2020 e ritengono che la nuova strategia debba affrontare in modo efficace le cinque principali cause dei mutamenti: i cambiamenti nell'uso del suolo e del mare, lo sfruttamento diretto degli organismi, i cambiamenti climatici, l'inquinamento, le specie esotiche invasive.

Infine, gli eurodeputati hanno quantificato la necessità di assegnare 20 miliardi di euro all'anno per favorire la biodiversità nel territorio europeo e hanno auspicato la stipula di un “accordo di Parigi” sulla biodiversità in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite tenuta in Cina nell'ottobre 2021 con l'obiettivo di stabilire le priorità globali in materia di biodiversità per il 2030 e oltre.

Sempre nel medesimo mese di ottobre, è stata approvata dal Parlamento dell'UE la relazione sulla comunicazione della Commissione *Farm to Fork*

¹⁰ Le tante novità rispetto alla normativa vigente e la pubblicazione dei regolamenti di base prevista non prima degli ultimi giorni di novembre rendono difficili la stesura dei piani nazionali e il loro invio a Bruxelles entro la scadenza fissata a fine dicembre del 2021. Agli inizi di ottobre i lavori erano ancora in corso in Francia e Spagna, in Germania, l'esito delle elezioni politiche lasciava intravedere una revisione delle scelte fatte dal Parlamento uscente, in Italia erano state svolte solo due riunioni del Tavolo di partenariato – costituito dal ministero dell'Agricoltura – dedicate agli ecoschemi, vale a dire la parte degli aiuti diretti della nuova Pac condizionati alla messa in opera, da parte degli agricoltori e su base volontaria, di pratiche colturali con una maggiore valenza ambientale (le notizie sono tratte da *Agrisole* online del 7 ottobre 2021). Sempre ad ottobre il Consiglio ha deciso di negare il rinvio, richiesto da alcuni Stati, della data per la presentazione dei piani strategici, ma, contestualmente, ha invitato la Commissione ad adottare “un approccio trasparente nella valutazione dei piani fornendo chiari criteri di valutazione”.

nella quale è contenuta la richiesta di fissare i target vincolanti per la riduzione dei prodotti chimici utilizzati in agricoltura. Inoltre, l'Europarlamento ha sollecitato sia la revisione delle norme sulla concorrenza allo scopo di rafforzare il ruolo degli agricoltori all'interno della filiera agroalimentare, sia l'adozione di misure *ad hoc* per ridurre i consumi di carne e la progressiva eliminazione degli allevamenti in gabbia, sia una maggiore attenzione alle tecniche innovative, comprese quelle genomiche.

Nella specifica relazione, EN 2021,16, la Corte dei Conti dell'UE ha "bocciato" le misure ambientali della Pac 2013-2020, rilevando come i finanziamenti europei, oltre a non avere contribuito a ridurre le emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura, hanno addirittura incentivato pratiche non rispettose dell'ambiente. Dopo aver constatato il fallimento del *greening*, i giudici hanno evidenziato la necessità di cambiare passo già nell'ambito della riforma *in itinere*. A tale proposito il giudice relatore ha dichiarato che: "La UE svolge un ruolo fondamentale nella mitigazione dei cambiamenti climatici nel settore agricolo, dal momento che elabora normative in materia di ambiente e cofinanzia la maggior parte della spesa agricola degli Stati membri"; "la nuova politica agricola comune deve concentrarsi di più sulla riduzione delle emissioni prodotte dall'agricoltura, deve essere più trasparente e rendere meglio conto del contributo fornito alla mitigazione dei cambiamenti climatici".

Lo stesso Collegio giudicante ha bocciato le misure della Pac relative alla gestione sostenibile delle risorse idriche in agricoltura, ritenendole non idonee a far sì che gli agricoltori utilizzino l'acqua in modo sostenibile.

La Corte dei Conti ritiene che "nonostante il settore primario incida sulle risorse idriche in misura marcata, le troppe esenzioni – rispetto agli obblighi stabiliti dalla politica dell'Unione in materia di acque – riconosciute agli agricoltori ostacolano gli sforzi diretti ad assicurare un utilizzo idrico sostenibile e che la Pac spesso finisca per promuovere o sostenere un maggiore impiego dell'acqua, anziché incentivarne una maggiore efficienza".

Anche in sede di WTO il settore agricolo riceve critiche del medesimo tenore. Nell'ottobre 2021, durante lo svolgimento a Washington degli incontri tra i vertici della Banca mondiale del commercio, la direttrice generale dell'Organizzazione mondiale del commercio, ha evidenziato la necessità di raggiungere un accordo per porre fine ai sussidi all'agricoltura in quanto creano uno svantaggio per i Paesi meno avanzati e danneggiano l'ambiente.

Qualche settimana prima è stata avviata un'azione per raggiungere un'intesa multilaterale sulle questioni agricole durante la Conferenza ministeriale della WTO programmata per la fine di novembre. Nell'ambito del documento (non reso pubblico), che è circolato tra i rappresentanti dei Paesi aderenti alla

WTO, le indiscrezioni diffuse riferiscono circa la formulazione di proposte concernenti i limiti al sostegno interno agli agricoltori, la costituzione di stock pubblici ai fini della sicurezza alimentare, le modalità di attivazione, da parte dei singoli Paesi, della clausola di salvaguardia in caso di eccessivo aumento delle esportazioni e delle conseguenti pressioni al ribasso sui prezzi interni¹¹.

Altrettanto severa è la valutazione formulata dall'OCSE nel rapporto riferito al periodo 2018–2020, in cui l'Organizzazione internazionale per la cooperazione e lo sviluppo economico pone in evidenza che, nell'arco temporale considerato, oltre un terzo dei trasferimenti erogati annualmente al settore agricolo è stato destinato al sostegno delle quotazioni, con il risultato di fare pagare prezzi alti ai consumatori, mentre alle innovazioni è andato soltanto il 6%.

In ragione di questi dati l'OCSE ha sottolineato l'inefficacia degli interventi sui prezzi di mercato e di limitazione del commercio, anche perché espongono a rischio la sicurezza alimentare su scala mondiale e ostacolano il collocamento dei prodotti alimentari dalle regioni eccedentarie a quelle deficitarie, altresì determinando la volatilità dei prezzi sui mercati internazionali.

Ad avviso dell'Organizzazione ciò rende indispensabile un profondo cambiamento degli obiettivi e delle modalità di attuazione delle politiche agricole, al centro delle quali, una volta superata l'emergenza sanitaria, le autorità pubbliche dovranno porre le iniziative di sostegno all'innovazione accompagnandole con la soppressione progressiva del sistema degli interventi sui prezzi e il sostegno diretto all'agricoltore¹².

D'altro canto, meritano altrettanta attenzione le preoccupazioni e i rilievi mossi dagli operatori del settore primario e delle filiere connesse (alimentare e industriale), nonché dalle associazioni di consumatori ed utenti in ordine all'impatto del *Green Deal* in termini di riduzione intorno al 20% delle produzioni, di aumento dei prezzi al consumo stimati fino al 50%.

In merito può assumere un certo interesse la valutazione di due professori dell'Università tedesca di Kiel riferita al documento della Commissione UE e pubblicata nel settembre 2021.

Sul fronte dell'impatto climatico gli studiosi stimano una riduzione, a livello europeo, delle emissioni di gas serra nella misura del 30% rispetto alla situazione in atto, ma osservano come la riduzione sarebbe però annullata dal minore trattenimento nel suolo del carbonio dovuto alla contrazione delle produzioni. Per di più aumenterebbero le emissioni nei Paesi terzi, che

¹¹ Le notizie sono contenute nell'articolo *WTO, proposta per azzerare i sussidi agricoli che danneggiano ambiente e PMA*, *Agrisole* online, 22 ottobre 2021.

¹² Cfr., al riguardo, *Sussidi agricoli oltre quota 600 miliardi ma con pochi benefici per ambiente e sicurezza*, *Agrisole* online, 24 giugno 2021.

dovrebbero accrescere le loro esportazioni agroalimentari verso gli Stati membri per soddisfare il bisogno alimentare dei cittadini europei. Dunque, il bilancio sarebbe a somma zero, se non addirittura negativo.

Inoltre, non possono essere ignorate le osservazioni critiche al *Green Deal* europeo formulate dagli USA, già nella riunione fiorentina del 17–18 settembre 2021, dai Ministri dell’Agricoltura del G-20 e poi confermate, qualche giorno dopo, al vertice ONU di New York sui *sistemi alimentari*.

Secondo il segretario di Stato americano, Tom Vilsack, le linee proposte dall’esecutivo UE non rappresentano la soluzione per contrastare il cambiamento climatico, in quanto, sulla base di uno studio redatto dal dipartimento di Stato USA, se applicate a livello mondiale, le indicazioni contenute nella comunicazione dal “Produttore al consumatore” e la nuova strategia europea per la biodiversità farebbero diminuire di oltre il 10% la produzione agricola, nonché del 17% i redditi degli agricoltori oltre a determinare un aumento dei prezzi che potrebbero arrivare quasi al 90%. Per raggiungere la neutralità climatica dell’agricoltura e preservare l’efficienza delle imprese andrebbero potenziati l’uso delle nuove tecniche genomiche, dell’agricoltura di precisione e dell’intelligenza artificiale.

Considerazioni simili sono riscontrabili nella recente relazione redatta dal Centro comune di ricerca (Ccr), che fornisce consulenze scientifiche alla Commissione UE.

Infine, occorre ricordare come, tra le diffuse preoccupazioni, che richiedono di essere contenute attraverso adeguate azioni e misure pubbliche e private, vi siano quelle derivanti dall’impatto negativo sulla produttività del settore agroalimentare delle calamità naturali determinate dalle schizofreniche intemperanze climatiche (alluvioni, gelate e grandine, siccità, desertificazione, incendi)¹³.

Alle valutazioni provenienti dai vari contesti appena richiamati, la Commissione ha reagito ufficialmente non contestandole, ma mettendone in

¹³ Non mancano le misure rimediale, tra le quali vi sono: gli strumenti anche finanziari per rafforzare le polizze assicurative contro la perdita delle produzioni, quelli destinati a prevenire e contrastare gli incendi e a sviluppare nuovi processi e tecnologie per accrescere la competitività e la sostenibilità del settore primario, i piani adottati da imprese private, quale, ad esempio, la strategia *Eating for the Planet* messa a punto da Nomad Foods, il più grande produttore di surgelati in Europa, cui partecipa Findus Italia, per ridurre significativamente le riduzioni del *global warming*. Oltre a ridurre del 25%, nel prossimo quadriennio, le emissioni direttamente o indirettamente prodotte attraverso l’acquisto di beni, trasporto e distribuzione, Nomad Foods si impegna a fornire un supporto ai propri fornitori, assicurando che il 75% di quelli più inquinanti sviluppi gli obiettivi di riduzione delle emissioni – basati su criteri scientifici – entro il 2025. Per ulteriori dettagli dell’iniziativa si demanda a *Nomad Foods, per i fornitori inquinanti giro di vite sulle emissioni entro il 2025*, *Agrisole* online, 10 settembre 2021.

evidenza la parzialità dovuta alla mancanza o alla scarsa considerazione di alcuni aspetti quali il cambiamento delle scelte dei consumatori e l'impatto delle innovazioni tecnologiche. Contemporaneamente l'Esecutivo UE ha diffuso una serie di dati dai quali risulta come la siccità provochi ormai danni in agricoltura di circa nove miliardi di euro all'anno e l'aumento della temperatura sia in grado di causare una contrazione fino al 10% delle rese di grano, mais e riso¹⁴.

6. Qualche riflessione conclusiva

Le istanze, le valutazioni e i rammarichi, uniti alla preoccupante posizione espressa dalla Corte dei Conti europea, inducono a sollecitare i centri di potere competenti e gli *stakeholders* economico-sociali a svolgere in tempi rapidi un'adeguata e profonda riflessione sul futuro della sovranità alimentare in Europa e sulle funzioni della Pac.

Né si può trascurare la questione dell'accesso al cibo a livello globale.

In merito si segnalano le notizie diffuse dalla FAO nel giugno 2021 attestanti l'aumento record dei prezzi per i generi alimentari registrati nel maggio precedente (al ritmo mensile più rapido dell'ultimo decennio) e ciò, nonostante, la produzione mondiale di cereali fosse in procinto di segnare un nuovo record.

Nell'intervento effettuato al pre-vertice delle Nazioni Unite sui *Sistemi alimentari*, ospitato dal governo italiano nel luglio 2021, il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha ricordato le numerose minacce alla *food security* e ha promosso una coalizione alimentare, a cui hanno aderito 40 Paesi, con l'obiettivo di raggiungere la "Sicurezza alimentare per tutti", combattendo la povertà estrema e l'insicurezza alimentare incrementata dalla pandemia.

Recentemente – alla vigilia del vertice internazionale di Glasgow per i negoziati sul clima della COP26 – un gruppo composto da venti banche pubbliche di sviluppo (PDBs) ha annunciato un'iniziativa volta ad accelerare gli investimenti eco in agricoltura con l'intento di aumentare i finanziamenti destinati agli agricoltori più poveri del mondo e più colpiti dal cambiamento climatico.

L'iniziativa consisterà nella messa a punto di una piattaforma volta ad intensificare investimenti ecologici ed inclusivi in agricoltura nonché in

¹⁴ La Commissione ha inoltre evidenziato che l'agricoltura europea è stata in grado nel decennio scorso di ridurre l'uso dei prodotti chimici e le emissioni di gas ad effetto serra (meno 25% sui livelli del 1990), aumentando nello stesso tempo la produzione e le esportazioni almeno del 10% all'anno dal 2010 al 2020.

attività di elaborazione, confezionamento e trasporto degli alimenti nel loro percorso dalla fattoria al piatto. La piattaforma fornirà servizi di assistenza tecnica, condivisione di competenze e strumenti per quantificare l'impatto sociale ed ambientale degli investimenti e realizzare una migliore valutazione dei rischi.

La proposta è risultata in linea con alcune delle osservazioni espresse durante lo svolgimento della COP 26 secondo le quali la salute del Pianeta richiederebbe soluzioni su vasta scala, possibili da attuare soltanto se si costituiranno partnership abbastanza strette tra i governi, le principali banche multilaterali, il settore privato e i suoi investitori¹⁵.

Per conto dell'ONU il Segretario generale Guterres ha posto l'accento sulla necessità di azioni globali per realizzare sistemi alimentari più inclusivi e sostenibili sottolineando come i sistemi alimentari abbiano un grande impatto sulle nostre economie, sulla nostra salute e sull'ambiente in quanto rappresentano uno dei principali motivi per i quali non riusciamo a restare entro i confini ecologici del pianeta. Al contempo – ha proseguito Guterres – i medesimi sistemi possono essere la chiave per contrastare la crisi climatica, la crescente riduzione della biodiversità e per costruire società più sane¹⁶.

Se a queste considerazioni si aggiungono sia le deludenti posizioni assunte al vertice di Glasgow da alcuni dei Paesi grandi inquinatori in ordine al taglio delle emissioni di gas serra per contenere il *global warming*, sia l'intesa raggiunta – comunque al ribasso (si pensi che, invece, di stabilire l'eliminazione si raccomanda la riduzione progressiva delle emissioni di CO₂) – trasfusa nel documento conclusivo dei difficili negoziati¹⁷, sono inevitabili le riflessioni che inducono a formulare la seguente esortazione, riferibile innanzitutto al contesto europeo: “va bene la forte riduzione di pesticidi e fertilizzanti, ma attenzione all'introduzione di vincoli – come le riserve predeterminate di superfici agricole per produzioni biologiche o per trasformarle in aree ad alta biodiversità – che

¹⁵ Tra tutti si richiama l'intervento di Sua Altezza reale Principe Carlo, Principe di Galles.

¹⁶ Per maggiori dettagli si rinvia agli articoli *FAO, prezzi record per i prodotti alimentari: è il valore più alto dal settembre 2011*, *Agrisole* online, 3 giugno 2021 e *Draghi: agire subito per contrastare la crisi alimentare, più fondi da governi e banche*, *Agrisole* online, 26 luglio 2021.

¹⁷ Com'è noto i giudizi sull'intesa raggiunta a conclusione della COP 26, pur essendo di matrice diversa, esprimono una diffusa presa d'atto di risultati inferiori alle aspettative. Le qualificazioni oscillano tra “compromesso”, “miglior accordo possibile”, “passo avanti”, “troppo poco”. I principali punti dell'intesa sono stati così sintetizzati: *global warming* (soglia critica a 1,5 gradi); emissioni CO₂ (zero netto intorno a metà secolo); carbone e sussidi (riduzione graduale); rammarico per il minor importo (rispetto agli impegni assunti nel 2009) versato ai Paesi a basso reddito da parte di quelli ad economie avanzate, (queste le prime notizie riferite da G. Di Donfrancesco, *Cop26, intesa che salva gli impegni presi a Parigi*, *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre 2021, p. 7, giorno in cui è stato concluso il presente contributo.

possono frenare e discriminare gli input produttivi degli agricoltori, incidendo sulla sovranità alimentare dell'Unione”.

In definitiva, ciò sta a significare che non può essere il comparto agroalimentare la “vittima” principale da sacrificare alla causa del *climate chance*. Per il settore primario la “Pac deve restare una politica economica, e, per questo, dev'essere snella, flessibile, in grado di favorire lo sviluppo di tutte le imprese che producono per il mercato e assicurano occupazione”: questo è il condivisibile messaggio diffuso dai vertici di tre organizzazioni agricole di Italia, Germania, Francia¹⁸, nei giorni immediatamente precedenti alla riunione dei ministri dell'Agricoltura europei, calendarizzata dalla Presidenza del Consiglio nel maggio 2021 in contemporanea con il “Trilogo” istituzionale Commissione – Consiglio – Parlamento, nel quale si auspicava il raggiungimento dell'accordo sulla riforma della Pac post 2022, accordo poi siglato il successivo 25 giugno.

Tradotto in termini più strettamente giuridici il messaggio è in linea con i rilievi degli studiosi del diritto che sottolineano la necessità di considerare come il pieno rispetto delle norme europee di rango costituzionale, pressochè invariate, richieda l'impiego di azioni integrate in cui le politiche agricole, con gli opportuni correttivi ecologici, favoriscano produzioni agroalimentari sostenibili anche sotto i profili economico e sociale, affinché con esse si possa competere sui mercati locali e globali garantendo una maggiore difesa della sovranità del cibo, tenendo in debito conto le minacce derivanti dalle intemperanze climatiche¹⁹.

BIBLIOGRAFIA

- Bussi C. (2020), *Recovery Plan, l'occasione per uno scatto di sostenibilità*, *Il Sole24 Ore* 29 settembre 2020, Rapporti. Sviluppo sostenibile.
- D'Addezio M. (2020), *Mobilità, flessibilità, lettura sistemica dei principi rilevanti: il file rouge per riflettere intorno al rapporto tra agricoltura e costituzione*, “Rivista di diritto agrario” n. 1.
- De Marco C., Garilli A. (2021), *Diritto del mercato del lavoro*, Napoli.
- Di Donfrancesco G. (2021), *Cop26, intesa che salva gli impegni presi a Parigi*, *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre.

¹⁸ Si tratta delle organizzazioni agricole Confagricoltura (Italia), Fnsea (Francia) e Dvb (Germania).

¹⁹ Al riguardo si demanda alle più articolate considerazioni svolte in: M. D'Addezio, *Mobilità, flessibilità, lettura sistemica dei principi rilevanti: il file rouge per riflettere intorno al rapporto tra agricoltura e costituzione*, “Rivista di diritto agrario” 2020, n. 1, p. 553, specialmente le p. 565.

**AGRI-FOOD SUPPLY CHAINS DURING THE COVID-19 PANDEMIC
IN EUROPE AND ITALY.
A CHALLENGE BETWEEN FOOD SECURITY, RECOVERY
AND MARKET DYNAMICS, LABOUR AND CONSUMER PROTECTION,
EUROPEAN GREEN DEAL AND CLIMATE UNCERTAINTY**

Summary

The article examines, first of all, the regulations that the European Union and Italy have adopted to support agri-food supply chains and market recovery after the downturn caused by the COVID-19 pandemic. The author then focuses on the delicate relationship between the agri-food sector and the climate change and its impact on the agri-food sector, as well as on the other causes that are currently threatening its productive capacity. The need for its sustainable ecological development, as well as for greater protection of food sovereignty is also stressed.

Keywords: agri-food chains, COVID-19, climate change, food sovereignty

**LE FILIERE AGROALIMENTARI AL TEMPO DEL COVID-19
IN EUROPA E IN ITALIA.
UNA SFIDA TRA *FOOD SECURITY*, RIPRESA E DINAMICHE DEI MERCATI,
TUTELA DEL LAVORO E DEI CONSUMATORI,
GREEN DEAL, INCERTEZZE CLIMATICHE**

Riassunto

Il saggio, dopo aver considerato alcuni provvedimenti normativi adottati dall'UE e dall'Italia per sostenere le filiere agroalimentari e la ripresa dei relativi mercati a seguito delle contrazioni determinate dalla pandemia COVID-19, si sofferma sul delicato rapporto tra il comparto agroalimentare e il cambiamento climatico e sulle ulteriori cause che attualmente minacciano le potenzialità produttive del comparto, segnalando la necessità di uno sviluppo ecosostenibile di esso ma anche l'esigenza di assicurare una maggiore difesa della sovranità del cibo.

Parole chiave: filiere agroalimentari, COVID-19, cambiamento climatico, sovranità del cibo

PAWEŁ GAŁA*

ORCID: 0000-0002-5446-3436

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA**

ORCID: 0000-0003-4060-4071

MAREK STAŃKO***

ORCID: 0000-0002-6085-6455

Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Wprowadzenie

Koncepcja gospodarstwa rolnego oraz gospodarstwa rodzinnego w polskim systemie prawnym to jedna z „osi” wszechstronnych zainteresowań naukowych Profesora Romana Budzinowskiego¹. Problematyka podjęta w artykule stanowi więc niezwykle trudne i odpowiedzialne zadanie. Oczywi-

* Uniwersytet Śląski w Katowicach.

** Uniwersytet Śląski w Katowicach.

*** Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 118 i n.; idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992; idem, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego – rozważania na tle art. 55³ k.c.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3; idem, *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, w: A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012.

ście pełna jej analiza nie jest możliwa, toteż konieczne jest skoncentrowanie uwagi na wybranych zagadnieniach, które wydają się pierwszoplanowe.

Celem rozważań jest określenie założeń prawno-konstytucyjnych i ekonomicznych konstrukcji prawnej gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym² i w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³. W artykule zostanie wykazane, że przepis art. 23 Konstytucji RP stanowi jedynie normę kierunkową o silnym zabarwieniu ideologicznym, która tylko częściowo została wypełniona treścią przez ustawodawcę w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na potrzeby reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Wydaje się, że jest to rozwiązywanie, które powoduje dysfunkcjonalność systemu prawnego, a stan ten pogłębił się jeszcze wskutek kolejnych nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Taki stan prawny musi rodzić pytanie o kierunek prac nad zmianami w polityce rolnej państwa.

2. Gospodarstwo rodzinne w Konstytucji RP

Na wstępie warto przedstawić koncepcję gospodarstwa rodzinnego, która została zarysowana w art. 23 Konstytucji RP⁴. Zgodnie z tym przepisem gospodarstwo rodzinne powinno stanowić podstawę ustroju rolnego państwa, przy czym zasada ta nie może naruszać ochrony prawa własności (art. 21) ani swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22), która to swoboda może zostać ograniczona w drodze ustawowej i ze względu na ważny interes publiczny. Jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, przepis ten nie tworzy żadnego prawa podmiotowego, nie może także stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej⁵. Warto przy tym zasygnalizować, że współczesne konstytucje niezwykle rzadko formułują odrębne zasady dla ustroju rolnego, tym bardziej oparte na postulatcie wyróżnienia gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa.

Zagadnienie to pojawiło się w niektórych konstytucjach w związku z określaniem zasad polityki gospodarczej państwa, w ramach której zaczęto uwzględniać, a jednocześnie wyróżniać problematykę rolnictwa⁶. W polskim

² Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.).

³ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵ P. Tuleja, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.

⁶ Por. m.in. art. 44 konstytucji Włoch z 1947 r., art. 93–97 konstytucji Portugalii z 1976 r. czy art. 104 ust. 2 konstytucji Szwajcarii z 1999 r., który – podobnie jak art. 23 Konstytucji RP – nie

porządku prawno-konstytucyjnym zasada ta uwarunkowana jest po części względami historycznymi⁷. Wydaje się jednak, że przepis art. 23 w swej podstawowej funkcji ma przeciwdziałać tworzeniu gospodarstw wielkoobszarowych jako dominującej formy prowadzenia działalności rolniczej, a także gospodarstw opartych na własności państwowej. Ta ostatnia kwestia wydaje się szczególnie istotna, zważywszy na „spuściznę” prawną sprzed przełomu ustrojowego lat 1989/1990, w której dominująca była – zwłaszcza w pierwszych latach po wojnie – tendencja do upaństwowienia gospodarstw i kolektywizacji rolnictwa.

Zanim zostanie przedstawiona i przeanalizowana funkcja gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji prawnej gospodarstwa rolnego w ogólności, konieczne jest zarysowanie roli art. 23 Konstytucji RP dla kształtowania ustroju rolnego państwa.

Należy zgodzić się z przyjmowanym w doktrynie prawa konstytucyjnego poglądem, że przepis ten służy podkreśleniu specyfiki ustroju rolnego, a zarazem nakazuje „wmontowanie” tego ustroju w zasady społecznej gospodarki rynkowej⁸. Ponadto, zachowując swoją funkcję gwarancyjną, nie wyklucza on możliwości istnienia innych typów gospodarstw rolnych⁹. Nie ulega również wątpliwości, że art. 23 Konstytucji RP może być postrzegany jako jeden z przepisów wpływających na kierunek polityki państwa i może wyznaczać ustawodawcy zwykłemu cele regulacji, jakie powinny być uwzględniane w przepisach dotyczących ustroju rolnictwa. Ta ostatnia kwestia znalazła odzwierciedlenie także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁰.

tylko zawiera postulat wspierania przez państwo gospodarstw rolnych, ale także dopuszcza w tym celu ograniczenie wolności gospodarczej.

⁷ Por. art. 99 ust. 2 konstytucji marcowej, art. 88 ust. 2 konstytucji kwietniowej czy w okresie powojennym art. 10 konstytucji z 1952 r. (zmieniony i oznaczony jako art. 15 nowelą z 10 lutego 1976 r., zmieniony nowelą z 20 lipca 1983 r., uchylony nowelą z 29 grudnia 1989 r.).

⁸ Tak m.in. L. Garlicki, M. Zubik, Teza 3 do art. 20, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016; A. Biszyga, *Gospodarstwo rolne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do art. 23 Konstytucji RP*, w: P. Litwiński (red), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń – nowe wyzwania*, Warszawa 2015, s. 94–96. Krytycznie do tej kwestii odnosi się A. Oleszko (*Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego. Uwagi do Konstytucji z 2 kwietnia 1997*, „Rejent” 1997, nr 5, s. 85), według którego „rozchwianie” treści art. 23 jest świadectwem kompromisowości jego ujęcia i wynikiem braku generalnej wizji polityki rolnej państwa.

⁹ A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 88–89.

¹⁰ Por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r. (P 4/99), w którym Trybunał zakwestionował przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych, zamieszczone w art. 1059 i n. k.c., podkreślając w uzasadnieniu, że „władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań zmierzających do tego, aby prowadzenie gospodarstwa rodzinnego było produktywną formą gospodarowania,

Warto dodać, że konstrukcja prawno-konstytucyjna gospodarstwa rodzinnego, ale także konstrukcja gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie zwykłym powinna przynajmniej w podstawowych ramach uwzględnić założenia Wspólnej Polityki Rolnej UE, która przewiduje działania interwencjonistyczne władz państwowych. Na tym tle pojawiły się (m.in. w rozporządzeniu Rady WE nr 2328/91) pojęcia gospodarstwa rozwojowego i gospodarstwa rodzinnego. Choć nie przyjęto uniwersalnej definicji tych pojęć, to w orzecznictwie TSUE wskazano, że pojęcia te są używane w różnym znaczeniu, a obowiązek ich precyzyjnego określenia spoczywa na państwach członkowskich¹¹. Wskazuje się, że „pomimo braku jednolitości gospodarstwa rodzinne definiuje się z reguły jako stanowiące własność rodziny bądź prowadzone przez rodzinę, która dostarcza większość gruntu lub kapitału. W gospodarstwach rodzinnych praca ma być wykonywana przez członków rodziny, jednak siła robocza może być dodatkowo najmowana”¹².

Uwzględniając przedstawione na wstępie założenia konstytucyjne, należy zauważyć, że zarysowanie konstrukcji prawnej gospodarstwa rodzinnego na tle konstrukcji gospodarstwa rolnego w k.c. i u.k.u.r. nie jest zadaniem łatwym. Zagadnienie to jest jednak istotne nie tylko ze względu na regulacje krajowe, ale także na uwarunkowania wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jak podkreśla się w doktrynie, ten szerszy kontekst normatywny odnoszący się do problematyki prawnorolnej powoduje, że znaczenie regulacyjne podstawowych kategorii pojęciowych i ich kształt będą zależne również od tego, na ile orzecznictwo sądowe wydobędzie z art. 23 Konstytucji RP samodzielne treści, a na ile – przy poszanowaniu założeń krajowego ustroju rolnego – pozostanie zbieżne z celami Wspólnej Polityki Rolnej UE¹³.

3. Wybrane zagadnienia szczegółowe

Nie ulega wątpliwości, że określenie kształtu normatywnego gospodarstwa rodzinnego, z uwzględnieniem założeń aksjologicznych wynikających z norm konstytucyjnych, wymaga odniesienia tego pojęcia do kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego. Ponadto połączenie konstrukcji gospodar-

a przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych w kształcie przyjętym w kodeksie cywilnym tego nie zapewniają”.

¹¹ P. Czechowski, *Proces dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa UE*, Warszawa 2001, s. 128.

¹² C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy porządku prawnego w gospodarce*, w: C. Banasiński, J. Oniszczuk (red.), *Konstytucja – Trybunał Konstytucyjny. Zbiór studiów*, Warszawa 1998, s. 32–33.

¹³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 140.

stwa rolnego z gospodarstwem rodzinnym w kontekście kształtowania ustroju rolnego w Polsce determinuje w znacznej mierze kierunki ewolucji tego ustroju. Celem ustawodawcy nie może być jedynie zachowanie produktywności gospodarstw rolnych różnego typu, w tym gospodarstw rodzinnych, ale także w ramach zasady zrównoważonego rozwoju zapewnienie ochrony środowiska naturalnego, ochrony walorów klimatycznych danego obszaru i przeciwdziałania procesom degradacji, wynikających m.in. z „nadmiernie przemysłowej” produkcji rolnej. W tym zakresie regulacja prawno-konstytucyjna przesądza o tym, w jakim stopniu w ustawodawstwie zwykłym znajdują wyraz odrębne przesłanki dotyczące kształtu i ewolucji prawa rolnego¹⁴.

Kodeks cywilny po nowelizacji z 28 lipca 1990 r. posługuje się w art. 55³ stosunkowo szerokim pojęciem gospodarstwa rolnego. Przyjęte w definicji ujęcie przedmiotowo-funkcjonalne powoduje, że gospodarstwo rolne traktowane jest jako zorganizowany zespół dóbr, pewna jedność gospodarcza złożona z określonych elementów. Gospodarstwo rolne stanowi zatem zorganizowany kompleks majątkowy, który należy traktować jako określoną masę majątkową (mienie). Owa masa majątkowa połączona jest funkcjonalnie, lecz cechuje ją zmienność ilościowa i rodzajowa. Pomiędzy składnikami gospodarstwa rolnego powinna istnieć na tyle silna więź funkcjonalna o charakterze celowym, ekonomicznym, że przesądzałyby o nowej jakości, a nie zbiorze elementów.

Mamy zatem do czynienia nie z klasyczną własnością rzeczy, ale z własnością mienia, nazywaną własnością rolniczą. Funkcjonalne związki między poszczególnymi elementami powinny być na tyle mocne, aby masa majątkowa mogła służyć wykonywaniu działalności rolniczej¹⁵. W takim ujęciu gospodarstwo rolne stanowi podstawową jednostkę wytwórczą w rolnictwie i jako kategoria pojęciowa jest przedmiotem zainteresowania przede wszystkim nauk ekonomicznych, a dopiero w dalszej kolejności nauk prawnych. W doktrynie podkreśla się, że w języku prawnym gospodarstwo rolne ma zróżnicowaną treść w zależności od przedmiotu regulacji¹⁶. Definicje legalne określają gospodarstwo rolne, wychodząc albo od zespołu składników (ujęcie przedmiotowe), albo od określonej działalności (ujęcie funkcjonalne).

¹⁴ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy systemu rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 119.

¹⁵ Gospodarstwo rolne niekoniecznie musi prowadzić działalność w postaci produkcji roślinnej czy zwierzęcej, aby mieć status gospodarstwa rolnego, za wystarczające należy uznać utrzymanie gruntów rolnych przy zachowaniu norm dobrej kultury rolnej. Por. D. Łobos-Kotowska, *Prawne pojęcie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 97–98.

¹⁶ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna...*, s. 118 i n.

Z reguły ustawodawca traktuje gospodarstwo rolne jako zróżnicowany zakresowo zespół czynników produkcji tworzących zorganizowaną całość gospodarczą i w tym ujęciu nawiązuje do kategorii ekonomicznych¹⁷. Na aktualny kształt tego pojęcia również w Kodeksie cywilnym wpływ miało nie tylko rozszerzenie składników gospodarstwa rolnego i stopniowe przechodzenie od wąskiej kategorii gruntu rolnego (traktowanego już jako gospodarstwo) do gospodarstwa jako zespołu różnych czynników, ale także przechodzenie od gospodarstwa rolnego jako jednostki własnościowej do gospodarstwa jako zorganizowanej całości gospodarczej, w której kategoria własnościowa jest wtórna. Istotą takiego podejścia do konstrukcji gospodarstwa rolnego było traktowanie składników gospodarstwa nie tylko jako przedmiotu określonych praw, ale także jako instrumentów prowadzenia działalności rolniczej¹⁸.

W systemie prawa rolnego istnieje kilka definicji gospodarstwa rolnego, ale jedynie definicja zawarta w art. 55³ k.c. ma walor ogólny i nadaje znaczenie pojęciu gospodarstwa rolnego nie tylko „na użytek” tego kodeksu, ale i innych aktów prawnych o charakterze prywatnoprawnym, które nie tworzą własnych definicji tego pojęcia. W swoim zasadniczym kształcie definicja ta znajduje również zastosowanie do instytucji prawnych przewidzianych w u.k.u.r.

Bez względu na ujęcie gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej całości gospodarczej podstawowe znaczenie, zarówno w ujęciu kodeksowym, jak i w ujęciu u.k.u.r., mają grunty rolne. Chociaż w skład gospodarstwa rolnego wchodzi też inne składniki, m.in. grunty leśne (las), budynki, urządzenia inwentarz, zapasy oraz prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, to właśnie grunty rolne przesądzą o kwalifikacji całego zespołu składników majątkowych jako gospodarstwa rolnego¹⁹. Z kodeksowego punktu widzenia w definicji gospodarstwa rolnego nie zostało zawarte kryterium własnościowe²⁰. Kwestia ta będzie miała istotne znaczenie dla definicji gospodarstwa rolnego zawartej w u.k.u.r.

¹⁷ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*, s. 62.

¹⁸ Ibidem, s. 77 i n.

¹⁹ Por. postanowienie SN z 7 maja 1997 r., II CKN 197/97, „Wokanda” 1997, nr 9, s. 9. Należy jednak zauważyć, że nie spełniają przesłanek definicji kodeksowej gospodarstwa rolnego działy specjalne produkcji rolnej, gdyż są wśród nich takie rodzaje działalności, które są prowadzone bez udziału czynnika ziemi. Na ten aspekt zwraca uwagę J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013, s. 50.

²⁰ W doktrynie prezentowane jest także stanowisko odmienne, który przyjmuje, że w definicji gospodarstwa rolnego mamy do czynienia z kryterium własnościowym w odniesieniu do gruntów rolnych, które to pojęcie jest tożsame z pojęciem nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 46¹ k.c., przy czym własność nieruchomości nie może przesądzać o tym, komu przysługuje własność w od-

Przepis art. 55³ k.c. nie zawiera również normy obszarowej, zatem obszar gruntu rolnego (nieruchomości rolnej) nie stanowi kryterium warunkującego istnienie gospodarstwa rolnego²¹. Odmienne stanowisko pojawiło się w judykaturze i zgodnie z nim za gospodarstwo rolne uznano jednostkę gospodarczą zorganizowaną na nieruchomości rolnej o takim obszarze, który umożliwia prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie przeznaczony na zbył²².

Jak wcześniej sygnalizowano, kodeksowa definicja gospodarstwa rolnego znalazła odzwierciedlenie w u.k.u.r., z pewnymi modyfikacjami. W szczególności – w przeciwieństwie do regulacji kodeksowej – definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 2 pkt 2 u.k.u.r. choć odsyła do definicji kodeksowej, to wprowadza dodatkowe kryterium obszarowe. W pierwotnym brzmieniu ustawy kryterium powierzchniowe odwoływało się do powierzchni użytków rolnych, których powierzchnia musiała być nie mniejsza niż 1 ha. W takim ujęciu odesłanie w tej definicji do konstrukcji kodeksowej nie budziło większych wątpliwości. Po nowelizacji u.k.u.r. w 2019 r.²³ gospodarstwem rolnym stało się tylko takie gospodarstwo rolne w rozumieniu k.c., w którym powierzchnia nieruchomości rolnej lub łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha.

Nie ulega wątpliwości, że rezygnacja z kryterium powierzchniowego odwołującego się do powierzchni użytków rolnych wpływa znacząco na zakres samego pojęcia gospodarstwa rolnego. Ponadto w definicji tej ustawodawca podkreślił, że norma obszarowa 1 ha dotyczy łącznej powierzchni wszystkich nieruchomości i nie ma wymogu, aby co najmniej jedna nieruchomość miała powierzchnię minimum 1 ha. Wydaje się, że w takim ujęciu gospodarstwo rolne w u.k.u.r. w znacznej mierze opierać się będzie na konstrukcji nieruchomości rolnej, co należy ocenić krytycznie. W istocie bowiem ustawodawca oderwał ochronę samego gospodarstwa rolnego od realizacji celów, o których mowa w art. 1 u.k.u.r.

niesieniu do całości – tak A. Stelmachowski, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 59. Najdalej idące stanowisko zakłada rozszerzenie kryterium własnościowego na pozostałe składniki gospodarstwa rolnego – tak M. Ptaszyk, *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7, s. 54.

²¹ Tak SN w wyroku z 5 lutego 1998 r., I PKN 511/97, OSNP 1999, nr 1, poz. 19.

²² Tak SN w wyroku z 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, OSP, 2001, nr 2 poz. 27 z krytyczną glosą A. Lichorowicza. Stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy może budzić wątpliwości z uwagi na literalne brzmienie przepisu, jednak trudno odmówić mu racji w sferze postulatywnej. Za gospodarstwa rolne powinny być bowiem uznawane wyłącznie te, które działają w celach zarobkowych, a prowadzona w nich produkcja jest zorganizowana i ciągła.

²³ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080), która weszła w życie 26 czerwca 2019 r.

W tym ujęciu definicja gospodarstwa rolnego znajdzie zastosowanie jedynie do art. 4a u.k.u.r., który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów u.k.u.r do nabycia gospodarstwa rolnego, z tą modyfikacją, że prawo pierwokupu będzie przysługiwało dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego. W istocie więc jedyną przesłanką wprowadzenia do ustawy definicji gospodarstwa rolnego jest zapobieganie omijaniu ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych przewidzianych w art. 3 i 4 u.k.u.r. poprzez zbywanie całych gospodarstw rolnych, a nie nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa. Ponadto, w przeciwieństwie do regulacji kodeksowej, w u.k.u.r. główne znaczenie w konstrukcji gospodarstwa rolnego ma kryterium własnościowe. Wniosek taki jest uprawniony, gdyż sama definicja zawarta w ustawie wprost odwołuje się – w zakresie pojęcia gospodarstwa rolnego – do „własnościowej” konstrukcji nieruchomości rolnej.

Uprawniony wydaje się pogląd, że definicja gospodarstwa rolnego zawarta w k.c., a wprowadzona ze wskazanymi wyżej modyfikacjami do u.k.u.r. nie stanowi wystarczającej podstawy do stworzenia trwałej konstrukcji normatywnej gospodarstwa rodzinnego, spełniającej wymogi współczesnej polityki rolnej. W art. 5 ust. 1 u.k.u.r. „rodzinnym” nazwane zostało bowiem takie gospodarstwo rolne, które jest prowadzone przez rolnika indywidulanego oraz w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha²⁴.

Odnosząc tę definicję do art. 23 Konstytucji RP, można mieć wątpliwości co do rzeczywistych intencji ustawodawcy, w szczególności tego, czy tak ujęte w ustawie gospodarstwo rodzinne może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa. Wątpliwości te wynikają również z samej funkcji art. 23 Konstytucji RP. W doktrynie prezentowane są różne stanowiska na temat tego, czy przepis ten pełni funkcję jurydyczną regulacji sfery rolnictwa, a jego sformułowania w istocie stanowią wytyczne dla ustawodawstwa zwykłego i obowiązują bezpośrednio wszystkich obywateli, organy władzy i instytucje, czy też ma on charakter klauzuli generalnej, dającej możliwość dowolnej interpretacji. Większość doktryny uważa, że na podstawie art. 23 Konstytucji RP nie można konstruować trwałego modelu ustrojowego polskiego rolnictwa, gdyż ma on wymiar raczej ideologiczny niż prawnoustrojowy²⁵.

²⁴ Dodatkowe modyfikacje dotyczą jedynie ustalania powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem współwłasności, w takiej bowiem sytuacji – zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy – uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej – łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Ponadto zgodnie z ust. 3 przepis ten ma odpowiednie zastosowania do ustalania powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem współposiadania samoistnego oraz współposiadania na podstawie użytkowania wieczystego lub na podstawie umowy dzierżawy.

²⁵ Por. m.in. A. Łabno, *Konstytucyjna koncepcja ustroju rolnego. Analiza na podstawie Konstytucji RP z 1997 roku i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: P. Litwiniuk (red.),

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został jednak zarysowany kierunek, zgodnie z którym art. 23 Konstytucji RP może wyznaczać ustawodawcy zwykłemu cele regulacji. Bez względu na podgląd w kwestii funkcji tego przepisu w tym zakresie definicja gospodarstwa rodzinnego zawarta w art. 5 u.k.u.r. została sformułowana co najwyżej na potrzeby ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi i nie wskazuje typu gospodarstwa rolnego podlegającego ochronie ustrojowej²⁶. Wątpliwości pojawiają się również w odniesieniu do istoty tych ograniczeń. W uzasadnieniu wyroku z 31 stycznia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny potwierdził wprawdzie, że gospodarstwa rodzinne są podstawą ustroju rolnego, jednak zwrócił uwagę, że wprowadzanie przez ustawodawcę zwykłego modyfikacji ogólnych reguł dziedziczenia gospodarstw rolnych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy służyć to będzie realizacji zasady ustrojowej wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, przy czym gospodarstwa inne, w tym gospodarstwa wielkoobszarowe, nie mogą być traktowane w sposób dyskryminujący. Wszelkie ograniczenia praw i nakładane obowiązki muszą być zatem rozpatrywane zgodnie z zasadą proporcjonalności.

Jak się wydaje, w pełni uprawnione jest przeniesienie powyższych rozważań Trybunału Konstytucyjnego na grunt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W tym kontekście rodzi się pytanie, czy ograniczenia wprowadzone przepisami tej ustawy nie naruszają zasady proporcjonalności. Trzeba bowiem pamiętać, że oparta na art. 23 Konstytucji zasada, iż podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne, nie może naruszać postanowień art. 21 i 22 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów (art. 21) zobowiązuje państwo do ochrony własności i prawa dziedziczenia, drugi (art. 22) zezwala wprawdzie na ograniczenia wolności działalności gospodarczej, ale tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednak ograniczenia w zakresie swobody obrotu nieruchomościami rolnymi stosowane do gospodarstw rolnych, przewidziane przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mogą zostać uznane za nieproporcjonalne (nadmierne) w stosunku do celu regulacji.

Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca co do zasady nie ogranicza obrotu gospodarstwami rodzinnymi, ale wykorzystuje konstrukcję gospodarstwa rodzinnego do wprowadzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi i odpowiednio innymi gospodarstwami rolnymi. Chroniony jest

Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne, Warszawa 2016, s. 95–97; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998; eadem, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji*, Częstochowa 2004; A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 81.

²⁶ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2.

bowiem w pełni tylko rolnik indywidualny, który nabywa grunty w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rodzinnego przy spełnieniu pozostałych przesłanek ustawowych. Z ochrony tej nie mogą natomiast skorzystać rolnicy prowadzący działalność w innych formach prawnych i w oparciu o inne gospodarstwa niż gospodarstwa rodzinne. Wątpliwe jest również to, czy ustawodawcy chodziło w istocie o ochronę samych gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego państwa, czy też o wykorzystanie tych przepisów do wprowadzenia restrykcyjnych ograniczeń w obrocie niejako w oderwaniu od kształtowania ustroju rolnego.

Jak podnosi się w doktrynie, u.k.u.r. skupia się na specyficznym rozumieniu ochrony ziemi rolniczej, preferując przy tym tradycyjną produkcję rolną²⁷. W takim ujęciu rolnik, który nie dysponuje nieruchomością rolną (nieruchomościami rolnymi) o powierzchni co najmniej 1 ha, a prowadzący np. działalność ogrodniczą i korzystający ze szklarni, nie jest rolnikiem indywidualnym w sytuacji, gdyby zamierzał powiększyć swoje gospodarstwo²⁸.

Warto zauważyć, że w art. 1 ustawodawca wśród celów ustawy wymienił m.in. poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Wątpliwości mogą budzić jednak instrumenty prawne, za pomocą których cele te mają być realizowane. Sama kwestia mechanizmów prowadzących do optymalizacji struktury obszarowej gospodarstw rolnych jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień nie tylko w prawie rolnym, ale także w naukach ekonomicznych. Jak dotąd nie wypracowano jednak metody badawczej pozwalającej określić związek między konkretnym narzędziem prawnym a jego wpływem na zmianę struktury obszarowej gospodarstwa. Co więcej, sygnalizowane problemy definicyjne dotyczące samego pojęcia gospodarstwa rolnego i gospodarstwa rodzinnego, a przede wszystkim wątpliwości co do norm obszarowych nie pozwalają na określenie optymalnej struktury obszarowej²⁹. Podobne zastrzeżenia można sformułować wobec kryterium „nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych”³⁰.

Próbę doprecyzowania intencji ustawodawcy ma stanowić preambuła ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jednak w przeciwieństwie do więk-

²⁷ P. Blajer, *Pojęcie rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, Kraków 2013, s. 180 i n.; Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. 2, „Rejent” 2003, nr 11, s. 117 i n.

²⁸ Na tym przykładzie błędy regulacji prawnej ukazuje J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 329.

²⁹ Szerzej: M. Stańko, w: D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 24.

³⁰ Ibidem, s. 26.

szości aktów prawnych, w których zamieszczono preambułę, w ustawie tej nie pojawiła się ona w tekście pierwotnym, ale została wprowadzona ustawą nowelizującą z 2016 r.³¹ Powstaje zatem pytanie, czy cele, o których mowa w preambule, przede wszystkim „wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych”, mają być realizowane dopiero w wyniku nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, czy też preambuła ta stanowi swoistą rekapitulację założeń ustawy również w jej pierwotnym kształcie. Wątpliwości tych nie rozwiewa wypowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi, według którego „preambuła ma służyć wszystkim Polakom, którzy czytają ustawę, aby zwrócić uwagę, jak ważnym problemem jest sprawa ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych”³².

Bez względu na ocenę aspektów prawnych tej preambuły nie wydaje się, aby ustawa w tym kształcie realizowała określone w niej cele.

4. Podsumowanie

Przedstawione rozważania skłaniają do sformułowania konkluzji, które powinny stanowić swego rodzaju refleksję nad dotychczasowymi rozwiązaniami prawnymi w zakresie konstrukcji prawnej gospodarstwa rodzinnego.

Przede wszystkim należy zauważyć, że kategoria pojęciowa gospodarstwa rodzinnego służy jedynie reglamentacji obrotu. Jak się wydaje, nowoczesna konstrukcja prawna gospodarstwa rolnego w połączeniu z konstrukcją prawną gospodarstwa rodzinnego powinna stanowić warunek wstępny (podstawowy) kształtowania ustroju rolnego, uwzględniającego zmieniające się zasady polityki rolnej państwa. Deklaracja ustrojowa określona w art. 23 Konstytucji RP, jeżeli ma spełniać funkcję normy kierunkowej, powinna zostać wypełniona stosowną treścią przez ustawodawcę zwykłego, w przeciwnym wypadku pozostanie nic nieznaczącą formą manifestu o charakterze ideologicznym. Niewystarczające jest w tym zakresie określenie w ustawodawstwie zwykłym, w szczególności w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jedynie cech przypisywanych gospodarstwom rolnym uznawanym za priorytetowe, bez stworzenia nowoczesnej i odpowiadającej współczesnym wymogom konstrukcji takiego gospodarstwa. Nie wydaje się to jednak możliwe, gdy ustawodawca

³¹ Nowelizacja dokonana została ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585).

³² Stenogram posiedzenia sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, posiedzenie nr 23 z 17 marca 2016 r., s. 43. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=RRW-23> [dostęp: 16.09.2021].

nadal będzie traktował tę kategorię pojęciową jedynie jako instrument prawny służący reglamentacji obrotu ziemią rolną.

W pełni należy zgodzić się w tym zakresie z Aleksandrem Lichorowiczem, który stwierdza wprost, że definicja legalna gospodarstwa rolnego zawarta w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego jest „więcej niż nieudolna”³³. Wśród podstawowych mankamentów tej definicji trzeba wymienić brak odniesienia do działalności rolniczej i oparcie definicji jedynie na kryterium powierzchniowym. Nie jest obecnie możliwe pomijanie w zakresie tego pojęcia specjalistycznych rodzajów produkcji rolnej nieopartych na czynniku ziemi. W definicji gospodarstwa rodzinnego – w aspekcie podmiotowym, który opiera się na kategorii rolnika indywidualnego – brakuje także nawiązania do „rodziny” jako podmiotu prowadzącego to gospodarstwo, a zarazem czerpiącego z tej działalności środki na utrzymanie³⁴.

Jeśli gospodarstwo rodzinne ma stanowić podstawę ustroju rolnego państwa, to niewystarczające jest zawarcie tego w przepisie konstytucyjnym, a następnie w preambule ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Konieczne jest natomiast nie tylko uwzględnianie aspektu reglamentacyjnego w obrocie, ale także postrzeganie gospodarstwa rodzinnego w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju w połączeniu ze zrównoważonym rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich. Dotychczasowe rozwiązania prawne w tym zakresie nie pozwalają spełnić tych wymogów.

Warto zauważyć, że w doktrynie, a w szczególności w dorobku naukowym Profesora Romana Budzinowskiego, podejmowane były próby określenia cech konstrukcyjnych nowoczesnego gospodarstwa rolnego. Jak się wydaje, niezbędne jest również sięgnięcie do koncepcji gospodarstwa rozwojowego³⁵.

Nie pretendując do rozstrzygnięcia przedstawionych w konkluzjach dylematów, celowe wydaje się podjęcie prac ustawodawczych uwzględniających również zawarte w niniejszych rozważaniach wnioski *de lege ferenda*. Okazją do ponownego zdefiniowania gospodarstwa rolnego może być zapowiadane rozpoczęcie prac nad kodeksem rolnym. Wiąże się to zapewne z reformą polskiego rolnictwa. Jej kształt powinien być jednak przemyślany, z uwzględnieniem celów, jakie ustawodawca chce osiągnąć. Deklaracje o potrzebie poprawy struktury agrarnej i gospodarstwie rodzinnym jako konstytucyjnej podstawie ustroju rolnego są bez pokrycia, jeżeli nie istnieje pełny program rozwoju polskiego rolnictwa.

³³ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 405; por. uwagi krytyczne: T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 54 i n.

³⁴ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 329.

³⁵ T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne...*

BIBLIOGRAFIA

- Banasiński C. (1998), *Konstytucyjne podstawy porządku prawnego w gospodarce*, w: C. Banasiński, J. Oniszczyk (red.), *Konstytucja – Trybunał Konstytucyjny. Zbiór studiów*, Warszawa.
- Banaszak B. (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- Bieluk J. (2013), *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Bisztyga A. (2015), *Gospodarstwo rolne jako kategoria konstytucyjna. Wykładnicze uwagi do art. 23 Konstytucji RP*, w: P. Litwiniuk (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń – nowe wyzwania*, Warszawa.
- Błajer P. (2013), *Pojęcie rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, Kraków.
- Budzinowski R. (1991), *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego – rozważania na tle art. 55³ k.c.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2012), *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, w: A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa.
- Budzinowski R. (2019), *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Czechowski P. (2001), *Proces dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa UE*, Warszawa.
- Garlicki L., Zubik M. (red.) (2016), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa.
- Kurowska T. (1998), *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok.
- Kurowska T. (2004), *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji*, Częstochowa.
- Lichorowicz A. (2001), *Konstytucyjne podstawy systemu rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 2.
- Łabno A. (2016), *Konstytucyjna koncepcja ustroju rolnego. Analiza na podstawie Konstytucji RP z 1997 roku i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D. (2021), *Prawne pojęcie osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Oleszko A. (1997), *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego. Uwagi do Konstytucji z 2 kwietnia 1997*, „Rejent” nr 5.
- Ptaszyk M. (1991), *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo” nr 7.
- Stelmachowski A. (red.) (2005), *Prawo rolne*, Warszawa.

Truskiewicz Z. (2003), *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. 2*, „Rejent” nr 11.
Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.

THE CONSTRUCTION OF A FAMILY FARM IN THE CONTEXT OF THE CONSTRUCTION OF AN AGRICULTURAL HOLDING AS PROVIDED FOR IN THE CIVIL CODE AND IN THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

The aim of the article is to determine the legal, constitutional and economic assumptions of the legal construction of a family farm in the context of the construction of an agricultural holding in the Civil Code and in the Act of 11 April 2003 on shaping the agricultural system. It has been shown that the provision of Article 23 of the Constitution constitutes only a system declaration, a kind of ideological manifesto. In order for it to be recognised as a directional norm, it should be filled with the relevant content. A definition of a family farm as formulated in the Act on shaping the agricultural system is not sufficient in this respect. It is necessary to formulate a modern construction of such a holding which will meet the requirements of today. However, the direction of these changes should be carefully planned taking into account the agricultural policy of the state.

Keywords: agricultural holding, family farm, agricultural regime

LA COSTRUZIONE DI AZIENDA A CONDUZIONE FAMILIARE SULLO SFONDO DI QUELLA DI AZIENDA AGRICOLA NEL CODICE CIVILE E NELLA LEGGE SUL REGIME AGRICOLO

Riassunto

L'articolo si propone di definire i presupposti giuridico-costituzionali ed economici della costruzione giuridica di un'azienda a conduzione familiare sullo sfondo di quella di un'azienda agricola nel codice civile e nella legge dell'11 aprile 2003 sul regime agricolo. Nell'articolo è stato dimostrato che la disposizione dell'art. 23 della Costituzione è solo una dichiarazione politica, una sorta di manifesto ideologico. Affinché sia riconosciuta come norma direzionale, il legislatore ordinario dovrebbe completarla con contenuti adeguati. A questo proposito, non è sufficiente basare la definizione di un'azienda a conduzione familiare sulla necessità di limitare la compravendita degli immobili agricoli prevista nella legge sul regime agricolo. È necessario creare una costruzione moderna e al passo con i requisiti attuali. I cambiamenti dovrebbero andare in una direzione attentamente studiata, tenuto conto della politica agricola dello Stato.

Parole chiave: azienda agricola, azienda a conduzione familiare, legge sul regime agricolo

ALBERTO GERMANÒ*

ORCID: 0000-0003-4218-3143

L'art. 13 TFUE e la tutela degli animali come esseri senzienti: una sentenza della Cassazione penale italiana¹

1. Se Pitagora (6° secolo a.C.), che credeva nella trasmigrazione dell'anima umana in altro animale, consigliava ai suoi conterranei di non mangiare carne e invitava le pubbliche Autorità a non maltrattare gli animali², Aristotele

* Università La Sapienza, Roma, Italia.

¹ Ricordando i numerosi incontri nelle sedi fiorentine dell'IDAIC, prima in viale Matteotti, poi in via Lamarmora e quindi in via Dei Barucci, voglio onorare, con questo breve articolo, l'amico Roman Budzinowski nell'anno del suo pensionamento da docente dell'Università di Poznań, della cui Facoltà giuridica è stato anche il Preside. E di tali incontri io, che non so leggere il polacco delle sue varie opere, voglio ricordare un suo pensiero ricorrente perché lo ha espresso per scritto in italiano, in *Il futuro del diritto agrario. Alcune riflessioni*, pubblicato nel 3° fascicolo di "Agricoltura Istituzioni Mercati" del 2011. L'identità del diritto agrario è il motivo conduttore di tale scritto, una identità da riconoscere e, anzi, da proclamare negli anni successivi alla caduta del muro di Berlino del 1989 con conseguenze socio-politiche anche in Polonia. Una identità garantita dall'unità della materia che, pur nell'allargamento dei confini verso le legislazioni sull'ambiente e sulla sicurezza alimentare e verso le disposizioni sul commercio dei prodotti e sullo sviluppo rurale, continua ad affondare le radici nella fase di produzione sulla terra che giustifica i "privilegi" accordati dallo Stato all'agricoltura rispetto agli altri settori dell'economia. La considerazione degli animali come esseri senzienti non è estranea allo studio di chi riscontra nell'oggetto del diritto agrario anche l'aspetto della multidiversità biologica dei vegetali e anche degli animali da tutelare nell'ambito del diritto agro-ambientale pur se, rispettivamente, non-coltivati e non-allevati, ma viventi, appunto, sulla terra, *focus* centrale di questa branca del diritto che è la materia del nostro appassionato e appassionante studio.

² Sulle argomentazioni di Pitagora v. P.P. Onida, *Dall'animale vivo all'animale morto: modelli filosofico-giuridici di relazioni fra gli esseri animati*, "Diritto@Storia" 2008, n. 7.

(4° secolo a.C.) considerava gli animali come cose³. E l'insegnamento aristotelico secondo cui gli animali erano "cose", passò ai Romani che *res* li definirono, sia pure *res Mancipi*, perché come gli schiavi gli animali avevano un valore economico. Gaio, nelle sue *Institutiones*, proclamava che sono "*res Mancipi* gli animali che possono essere domati sul collo e sul dorso"⁴, benché Ulpiano sostenesse che vi erano regole – lo "ius naturale" – che la natura insegna a *tutti gli animali*, uomini e animali non-umani, per un'affinità fra tutti gli esseri animati, così come si ricava da istituti a loro comuni⁵ che denunciano come unica fosse la condizione giuridica di tutti gli esseri viventi: "unam omnium *animantium* condicionem iuris esse", per un "commune ius *animantium*".

Ancora dopo ventidue secoli il pensiero di Aristotele degli animali come "cose" e non già come "esseri animati" ai quali, secondo Ulpiano, fosse applicabile, come per gli uomini, lo stesso *ius naturale*, è evidente nel codice civile italiano del 1942 il cui art. 1496 sulla vendita di animali richiama le norme per la compravendita dei beni e quindi quelle sulla compravendita delle cose inerti⁶, mentre l'art. 527 del codice penale italiano del 1930 puniva, come contravvenzione nell'ambito dei reati avverso la pubblica moralità e il buon costume, i maltrattamenti degli animali, in una visione antropocentrica, dato che l'oggetto della tutela non era l'animale ma l'uomo il cui sentimento di pietà veniva offeso da atti crudeli verso gli animali.

Solo all'inizio del secolo scorso l'argomentazione sulla natura giuridica degli animali subisce un capovolgimento.

Allorché a livello internazionale la tutela delle specie animali rientra in quella della biodiversità – sicché tutte le varietà genetiche devono essere conservate in una prospettiva di realizzazione dei diritti dell'uomo – gli animali sono presi in considerazione quali soggetti con specifici diritti. Sono

³ È nell'*Etica Nicomachea* che Aristotele afferma: "Non v'è amicizia né legame di giustizia verso le cose prive di anima. E neppure vi sono verso un cavallo o un bue, né verso uno schiavo in quanto schiavo": v. M. Vegetti, *Il coltello e lo stilo. Animali, schiavi, barbari e donne alle origini della razionalità scientifica*, Milano 1996, p. 31.

⁴ Gaio, *Institutiones*, 2. 14a: "mancipi sunt velut fundus in italico solo, item servi et ea animalia quae collo dorsove domantur, velut boves equi muli asini".

⁵ Ulpiano, *Digesto* 1,1,1,3, affermava che "ius naturale est quod natura omnia animali docuit". Esso "non [est] humani generis proprium, sed omnium animalia, quae in terra, quae in mari nascuntur, avium quoque commune est". E infatti vi riscontriamo medesimi istituti: "Hinc descendit maris atque feminae coniunctio, quam nos matrimonium appellamus, hinc liberorum procreatio, hinc educatio". La procreazione, l'educazione della prole, l'amore filiale sono i presupposti della *communio* tra gli uomini e gli animali non umani.

⁶ Ancora più chiaro era l'art. 417 del codice civile del 1865, secondo cui "sono mobili per loro natura i corpi che possono trasportarsi da un luogo ad un altro, o si muovono per propria forza, come gli *animali*, o vengano mossi da forza esteriore, come le cose inanimate [...]".

la Convenzione sulla diversità biologica di Rio del 1992⁷ e il Protocollo di Nagoya del 2010⁸ che determinano che nei successivi documenti gli animali cessino di essere considerati mero oggetto di conservazione per i loro caratteri di diversità biologica, per assumere il ruolo vivificante di elementi di sistemi zootecnici sostenibili ed economicamente efficienti. Gli animali diventano almeno *esseri animati*, come sosteneva Ulpiano.

Il diritto dell'Unione europea sulla tutela della biodiversità animale ha per presupposto il concetto scientifico di “razza” quale caratterizzazione di un essere sia dal punto di vista morfologico (in termini di caratteristiche fenotipiche) che dal punto di vista genetico (basato sui marcatori molecolari, ossia le sequenze di DNA)⁹, e nelle prime normative ha per oggetto le condizioni di allevamento, di trasporto e le modalità di macellazione degli animali¹⁰. Successivamente, in una politica di protezione ambientale e di mantenimento dell'ecosistema *anche tramite* la tutela degli animali destinati all'alimentazione umana, l'Unione intende garantire il loro benessere. Gli animali non sono più visti come mere merci di scambio e di consumo con i correlati problemi attinenti alla concorrenza sul mercato, ma come “beni ambientali” con riguardo (anche) alle tradizioni culturali e al patrimonio delle varie regioni dell'Europa, in una prospettiva giuridica, però, ancora antropocentrica¹¹. Così all'interno della PAC dapprima il Reg. 1259/1999 e poi i Reg. 1305, 1306 e 1307 del 2013 stabiliscono, a vantaggio della biodiversità, regimi di sostegno, misure agroambientali, misure sullo sviluppo rurale

⁷ Nella Convenzione di Rio la conservazione delle risorse biologiche è intesa come “common concern of humankind”, sicché – pur affermato il diritto sovrano degli Stati di sfruttare le proprie risorse genetiche – si prevede un regime di libero accesso ad esse, con l'obbligo, a carico degli utilizzatori, di una equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro sfruttamento commerciale, in tal modo riconoscendo una ricompensa per l'uso dei saperi tradizionali e “difendendo” le comunità indigene originarie che sono riuscite, nei secoli, a ottenere, con incroci e ibridazioni, uno specifico germoplasma e a preservarlo. Cfr. “La tutela delle conoscenze tradizionali delle comunità autoctone” in A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino 2010, pp. 135–145.

⁸ Il Protocollo di Nagoya insiste sull'obbligo internazionale di condivisione dei benefici derivanti dall'utilizzo della “traditional knowledge associated with genetic resources”. Nel frattempo viene elaborato il concetto di “livestock keepers' rights” per la conservazione delle razze locali, con una serie di indicazioni dirette ad aiutare gli allevatori nello svolgimento della loro attività, con l'effetto di conservare la varietà delle razze e di migliorare con il loro allevamento le opportunità di vita nelle zone rurali.

⁹ Tra i fini della nuova legislazione europea compare anche quello del valore delle razze locali quali “testimoni” delle tradizioni agricole delle popolazioni di specifici luoghi.

¹⁰ Così la Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti del 1978 e la successiva direttiva 98/58/CE sulla detta protezione.

¹¹ V., ad esempio, la Comunicazione sulla strategia comunitaria per la diversità biologica del 1998.

e organizzazioni comuni di mercato con componenti ambientali, non limitati all'aspetto vegetale dell'agricoltura, ma estesi a quello animale. Mentre già dalla direttiva "uccelli" (dir. 79/409, poi dir. 2009/147) e da quella "habitat" (dir. 92/43) concernenti la protezione e la conservazione di singole specie animali e vegetali, il panorama, cioè, si era allargato a misure agroambientali idonee a sostenere la diversità genetica in agricoltura. I pagamenti diretti agli agricoltori sono subordinati al rispetto di norme ambientali tra cui anche il benessere animale (è la c.d. *condizionalità*), mentre i programmi di sviluppo ambientale incoraggiano, con ricompense, gli agricoltori a preservare le razze animali. Ma al benessere animale è dato un rilievo soltanto eventuale se il Reg. 178/2002 lo richiama come interesse mediato rispetto alla vita e salute degli uomini e rispetto agli stessi interessi commerciali dei consumatori¹².

Il punto fondamentale di svolta si ha con il Trattato di Lisbona del 2007, allorché nell'art. 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) si afferma che gli animali sono "esseri senzienti", sono capaci, cioè, di sensazioni, sono capaci di sentire piacere e dolore¹³.

2. È comune esperienza che il ron ron del gatto è conseguenza delle coccole che gli facciamo; così come lo scodinzolare del cane e le sue linguate sono conseguenza del fatto che il suo padrone ne sta accettando le feste con abbracci e baci. Le fusa del gatto e lo scodinzolare e le linguate del cane sono espressione di una sensazione di piacere, sono manifestazione del ben-essere che tali animali avvertono e "sentono". Ma se sentono "piacere" è, allora, certamente vero che sono capaci di vivere anche un "mal-essere", di sentire un dolore.

¹² L'art. 5.1 del Reg. 178/2002 recita: "1. La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, *tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali*, della salute vegetale e dell'ambiente". Si noti, però, che nell'art. 22.3 dello stesso Reg. 178/2002 l'avverbio "eventualmente" non compare, quando tra i compiti affidati all'EFSA si dice che "L'Autorità contribuisce ad un livello elevato di tutela e della salute umana e a tal fine *tiene conto della salute e del benessere degli animali*, della salute dei vegetali e dell'ambiente, nel quadro del funzionamento del mercato interno".

¹³ L'art. 13 del TFUE recita: "l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto *esseri senzienti* [...]". E il 7° considerando del Reg. 2017/625 sui controlli ufficiali spiega: "L'articolo 13 TFUE riconosce che gli animali sono esseri senzienti. La legislazione dell'Unione in materia di benessere degli animali impone a proprietari e detentori di animali e alle autorità competenti di rispettare gli obblighi di benessere degli animali al fine di garantire loro un trattamento umano e di evitare di cagionare loro dolore e sofferenze inutili". Si noti la precisazione secondo cui gli animali devono essere trattati "umanamente".

Il riconoscimento degli animali come “esseri senzienti” introduce nel linguaggio giuridico un nuovo paradigma¹⁴; ora gli animali hanno “conquistato” un *ruolo proprio*, non sono considerati in ragione del sentimento umano verso di loro, sono portatori di proprie situazioni giuridiche, di propri valori che vanno tutelati di per sé stessi. Si avverte così e pienamente il ribaltamento della prospettiva: ora gli animali non sono “cose”, né tanto meno cose inerti¹⁵. Ora non si dà rilievo agli animali perché le loro carni sono alimenti per gli uomini o perché contribuiscono, con la loro biodiversità, a garantire l’ecosistema: ora *tutti* gli animali sono da rispettare e tutelare, non possono essere sottoposti a sofferenze inutili.

3. Precedentemente al Trattato di Lisbona e al suo art. 13, l’Italia era intervenuta, con la legge del 20 luglio 2004 n. 189, a introdurre nel Libro secondo del Codice penale sui “delitti in particolare” un nuovo titolo, il IX-bis, rubricato “Delitti contro il sentimento degli animali”. Benché la formula del titolo risenta della ricostruzione antropocentrica dell’art. 427 del codice penale del 1930 sui maltrattamenti degli animali che venivano puniti se offendevano il sentimento umano, il comma 1 del nuovo art. 544-ter, rubricato “maltrattamento di animali” recita: “Chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona una lesione ad un animale ovvero lo sottopone a sevizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche è punito con la reclusione da tre a diciotto mesi o con la multa da 5.000 a 30.000 euro”¹⁶. L’integrità psico-fisica dell’animale è ciò che viene tutelato, e che ora risulta tutelata direttamente dal nostro codice penale, quasi in una preventiva attuazione di quanto ha poi disposto l’art. 13 del TFUE.

4. Nel cassone del veicolo Mitsubishi di tali Ma. Je e Ch. An. erano stati trovati tre caprioli, di cui uno ancora vivo e scalciante, in condizioni dalle quali si desumeva che poco prima erano stati abbattuti con colpi di arma da fuoco. Con riguardo al capriolo ancora vivo ma ferito, veniva contestato il delitto di cui all’art. 544-bis del codice penale ai due cacciatori per averlo sottoposto a sevizie insopportabili considerate le sue caratteristiche eto-

¹⁴ Così F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti* (al momento ancora inedito).

¹⁵ Cfr. F. Rescigno, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino 2005.

¹⁶ Il trattamento sanzionatorio è stato così innalzato dall’art. 3, comma 1, lett. b) della legge 4 novembre 2012 n. 201. Un nuovo art. 544-bis punisce, invece, l’uccisione di animali. Il vecchio art. 727 ora è rubricato “abbandono di animali” e punisce fra l’altro, al comma 2, “chiunque detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze”. Vi è, ora, una nuova contravvenzione quella prevista dall’art. 727-bis che punisce l’“uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette”.

logiche, avendolo rinchiuso, ferito, all'interno del cassone del veicolo. In sostanza si addebitava ai due cacciatori di non avere dato il colpo di grazia al capriolo, quell'intervento finale nei confronti di chi è gravemente ferito, quell'atto di pietà che veniva inferto a un combattente ferito sul campo di battaglia, al fine di evitargli le sofferenze di una lunga agonia.

È comune esperienza, quanto meno per letture di racconti o per pellicole cinematografiche, che al cavallo gravemente azzoppato o che, per una rovinosa caduta, si è rotta la schiena viene dato il colpo di grazia per non farlo continuare a soffrire. E di regola si avverte che anche in questo caso il colpo finale di arma da fuoco che ammazza il cavallo è un doveroso atto di pietà da parte del cavaliere verso il "suo" animale che, in modo generoso, l'ha portato sul dorso e gli ha fatto godere lo sferzo del vento prodotto con il galoppo.

Ma siffatta considerazione sembrerebbe essere limitata agli animali domestici, per i quali, appunto, la domestichezza ha dato luogo a un rapporto reciproco di piacevoli momenti. Nei romanzi e nei film non si è mai pensato di raccontare o di far vedere colpi di grazia agli animali selvatici. Invece, il Tribunale di Aosta, poi la Corte d'appello di Torino e, infine, la Cassazione italiana – con la sentenza 27 ottobre 2020 n. 29816 – ha applicato l'art. 544-ter del codice penale nel caso, appunto, di un capriolo ferito e non-graziato con un colpo finale che avesse cessato di farlo soffrire.

La Corte di cassazione spiega che la norma è volta a proibire comportamenti arrecanti sofferenze e tormenti agli animali, nel rispetto del principio di evitare all'animale inutili crudeltà e ingiustificate sofferenze. Nel caso di specie il delitto di cui all'art. 544-ter c.p. sussisteva perché "all'animale era stata inflitta una non necessaria e inutile sofferenza conseguente alla mancata uccisione con un colpo di grazia che, se prontamente intervenuto, avrebbe impedito ulteriori sofferenze all'animale, che era stato rinchiuso, ancora in vita, all'interno del cassone del veicolo che lo trasportava, così sottoponendolo a sevizie insopportabili".

BIBLIOGRAFIA

- Albisinni F., *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti* (al momento inedito).
- Budzinowski R. (2011), *Il futuro del diritto agrario. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 3.
- Gaio, *Institutiones*, 2.14°.
- Germanò A., Rook Basile E. (2010), *La tutela delle conoscenze tradizionali delle comunità autoctone*, in: A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino.

- Onida P.P. (2008), *Dall'animale vivo all'animale morto: modelli filosofico-giuridici di relazioni fra gli esseri animati*, "Diritto@Storia" n. 7.
- Rescigno F. (2005), *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino.
- Ulpiano, *Digesto*, 1,1,1,3.
- Vegetti M. (1996), *Il coltello e lo stilo. Animali, schiavi, barbari e donne alle origini della razionalità scientifica*, Milano.

**ARTICLE 13 TFEU AND THE PROTECTION OF ANIMALS
AS SENTIENT BEINGS:
A JUDGMENT OF THE ITALIAN COURT OF CASSATION
(CRIMINAL DIVISION)**

Summary

Animals, considered as "things" by Aristotle, "*res Mancipi*" by the Romans and "goods" by the Italian Civil Code of 1942, are defined in Article 13 of the 2007 Treaty on the Functioning of the European Union as "sentient beings," beings capable of feeling pleasure and pain. The case concerns a deer wounded by a gunshot, which, still alive and writhing, was placed on the load bed of a vehicle. The Italian Supreme Court found that by doing so the hunter committed an offence under Article 544 of the Penal Code and adjudicated a penalty on the hunter for failing to kill the animal by a final blow to put an end to its suffering and agony.

Keywords: animals, sentient beings, unnecessary suffering, Italian Penal Code, offence

**L'ART. 13 TFUE E LA TUTELA DEGLI ANIMALI COME ESSERI SENZIENTI:
UNA SENTENZA DELLA CASSAZIONE PENALE ITALIANA**

Riassunto

Gli animali, considerati "cose" da Aristotele, "*res Mancipi*" dai Romani e "beni" dal codice civile italiano del 1942, vengono definiti "esseri senzienti" dall'art. 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 2007, cioè capaci di sentire piacere e dolore. Un capriolo ferito da un colpo di fucile venne messo, ancora vivo e scalciante, nel cassone di un veicolo. La Cassazione italiana ritiene che la fattispecie costituisca il delitto previsto dall'art. 544-ter del codice penale e punisce il cacciatore perché non ha dato il colpo di grazia all'animale per porre fine alle sue sofferenze e alla sua agonia.

Parole chiave: animali, esseri senzienti, sofferenze inutili, codice penale italiano, delitto

ELIZA JACHNIK*

ORCID: 0000-0003-4049-2268

Prawna ochrona dobrostanu zwierząt gospodarskich podczas ich uboju

1. W naszej kulturze ubój zwierząt gospodarskich stanowi nieodzowny element ich wykorzystania – konieczny do pozyskania niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego. Mimo że życie zwierząt jest dobrem prawnie chronionym¹, w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt² wprowadzono bowiem zakaz ich zabijania, to ustawodawca przewidział sytuacje, w których uśmiercenie zwierzęcia jest dozwolone po spełnieniu odpowiednich warunków. Należą do nich: ubój i uśmiercenie zwierząt gospodarskich oraz uśmiercanie dzikich ptaków i ssaków utrzymywanych przez człowieka w celu pozyskania mięsa i skór, a także zabicie lub poddanie ubojowi zwierząt gospodarskich z nakazu powiatowego lekarza weterynarii w określonych przypadkach. W przypadku zwierząt gospodarskich ochrona życia jest zatem silnie ograniczona przez sposób, w jaki człowiek je wykorzystuje.

Kwestia postępowania ze zwierzętami w momencie ich śmierci znalazła odzwierciedlenie zarówno w aktach prawa międzynarodowego, europejskiego, jak i krajowego. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić europejską konwencję o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju³, rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 w sprawie ochrony zwierząt podczas

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Szerzej: M. Gabriel-Węglowski, *Przestępstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt*, Toruń 2008, s. 76 i n.

² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 638, dalej: u.o.z.).

³ Europejska konwencja o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju, sporządzona w Strasburgu 10 maja 1979 r. (Dz. U. z 2008 r., Nr 126, poz. 810).

ich uśmiercania⁴ oraz polską ustawę o ochronie zwierząt. Mimo że sam akt odebrania życia jest formą przemocy i okrucieństwa, to ubój zwierząt gospodarskich rozpatruje się w kontekście ochrony humanitarnej i dobrostanu zwierząt. Czynią to sami prawodawcy w przywołanych aktach, np. w preambułach zarówno konwencji, jak i rozporządzenia 1099/2009. Co pewien czas temat uboju zwierząt i związane z nim kontrowersje pojawiają się w debacie publicznej. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy podczas uśmiercania zwierząt dochodzi do nadużyć, a nawet znęcania się nad nimi⁵.

Podjęcie tematu regulacji prawnej ochrony dobrostanu zwierząt gospodarskich podczas ich uboju uzasadniają względy społeczno-gospodarcze i praktyczne. Pozyskiwanie produktów pochodzenia zwierzęcego ma strategiczne znaczenie dla gospodarki, ponieważ w naszym społeczeństwie wciąż dominuje tradycyjny model odżywiania. Wobec tego dokonywanie uboju zwierząt gospodarskich jest nieuniknione. Mimo że zwierzęta gospodarskie traktowane są użytkowo, to prawodawca dba o to, aby ich ubój nie łączył się z niepotrzebnym bólem i cierpieniem, był jak najbardziej humanitarny. Uśmiercanie zwierząt powinno więc odbywać się w atmosferze poszanowania ich jako istot żyjących, zdolnych do odczuwania cierpienia⁶.

Nie bez znaczenia pozostaje też aspekt praktyczny podjętego problemu badawczego. W ostatnich latach obserwuje się bowiem tendencję do wprowadzania modyfikacji w regulacjach ochrony zwierząt i tym samym zwiększania jej zakresu. Zmiany te są związane z rozwojem idei ochrony zwierząt. Sytuacja ta budzi wątpliwości przy dokonywaniu wykładni przepisów regulujących ochronę zwierząt, w tym możliwości ich uśmiercania. Do uzyskania klarowności w tej materii konieczne są zatem kolejne opracowania naukowe o charakterze prawniczym.

Głównym celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób przejawia się ochrona dobrostanu zwierząt gospodarskich w momencie dokonywania ich uboju. Do zbadania tego zagadnienia niezbędna jest analiza europejskich i krajowych aktów prawnych.

2. Za właściwym postępowaniem ze zwierzętami w trakcie uboju, zgodnym z zasadą dobrostanu, przemawiają nie tylko przesłanki etyczne. W lite-

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz. Urz. UE L z 2009 r., nr 303, poz. 1, dalej: rozporządzenie 1099/2009).

⁵ Na przykład w 2021 r. ujawniono, że w ubojni w Witkowie dochodziło do znęcania się nad zwierzętami przeznaczonymi do uboju, co poruszyło opinię publiczną. Zob. K. Kojzar, „*To nie są zwierzęta wystawowe*”. *Co zdarzyło się w ubojni w Witkowie?*, <https://oko.press/to-nie-sa-zwierzeta-wystawowe-co-sie-zdarzylo-w-ubojni-w-witkowie-rzeznia-odc-1/> [dostęp: 12.09.2021].

⁶ Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.z.

raturze wskazuje się, że poprawia to jakość pozyskanego mięsa⁷, pozytywnie wpływa na podejście konsumentów⁸, a także na bezpieczeństwo personelu ubojni⁹.

Niemożliwe jest takie dokonanie uboju zwierzęcia, aby nie doświadczyło ono w ogóle strachu, stresu, bólu i cierpienia. Zauważył to zarówno prawodawca w preambule rozporządzenia 1099/2009, jak i przedstawiciele nauki¹⁰. Mimo to ochronę zwierząt w momencie ich uśmiercania rozpatruje się w kontekście zasad dobrostanu zwierząt i ich humanitarnej ochrony, chociaż sam akt zabicia zwierzęcia jest powodem ogromnego cierpienia. W preambule rozporządzenia 1099/2009 opisano sam ubój i czynności z nim związane. Poruszono kwestię dobrostanu zwierząt w odniesieniu do głównych systemów ogłuszania i uśmiercania, a także uwzględniania dobrostanu zwierząt już na etapie planowania i budowy rzeźni. Ponadto stwierdzono, że w większości przypadków zwierzęta mogą być uśmiercone z poszanowaniem ich dobrostanu.

Ustawodawca polski w art. 33 ust. 1a u.o.z. wprowadził nakaz uśmiercania zwierząt wyłącznie w sposób humanitarny, który polega na minimalizowaniu zadawanego cierpienia fizycznego i psychicznego. Rodzi się wobec tego pytanie, jaka jest relacja tego przepisu do art. 5 u.o.z., który wprowadza obowiązek humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia, a także do art. 4 pkt 2 u.o.z., który definiuje humanitarne traktowanie zwierząt jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Trudno uznać, że moment uśmiercenia zwierzęcia zawiera się w ramach rozumianej w ten sposób zasady humanitaryzmu w relacjach człowieka ze zwierzętami. Wojciech Radecki proponuje uznać, że art. 5 u.o.z. odnosi się do zwierząt żywych i nieprzeznaczonych do uśmiercenia, a do tych, które z jakiegoś powodu muszą zostać uśmiercone, znajduje zastosowanie art. 33 ust. 1a u.o.z.¹¹ Oznacza to, że sytuacja prawna poszczególnych grup zwierząt jest różna¹², a tym samym stopień ich ochrony niejednolity. Czynnikiem różnicującym będzie decyzja uznania zwierzęcia za przeznaczone do uśmiercenia lub nie. W przypadku zwierząt gospodarskich przeznaczenie to wynika najczęściej ze sposobu wykorzystywania ich przez człowieka.

⁷ Szerzej: A. Cartoni Mancinelli, A. Dal Bosco, S. Mattioli, D. Ranucci, C. Castellini, *Mobile poultry processing unit as a resource for small poultry farms: Planning and economic efficiency, animal welfare, meat quality and sanitary implications*, „Animals” 2018, nr 8(12), s. 229 i n.

⁸ Szerzej: M. Gębska, B. Gołębiewska, A. Grontkowska, *Dobrostan zwierząt gospodarskich. Od teorii do praktyki*, Warszawa 2018, s. 21–29.

⁹ Szerzej: S. Mroczkowski, A. Frieske, *Regulacje użytkowania zwierząt*, Bydgoszcz 2016, s. 127 i n.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Szerzej: W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 165 i n.

¹² Szerzej: J. Goździewicz-Biechońska, E. Jachnik, *Legal Status of the Animal as a Determinant of Its Humanitarian Protection*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, nr 3(30), s. 67–79.

Zarówno prawodawca polski, jak i europejski wyróżniają pewne poziomy ochrony dobrostanu oraz humanitarnego traktowania zwierząt, zakładają ich stopniowalność. Wówczas nie rozpatruje się tych wartości w sposób bezkompromisowy i prosty, uznający tylko dwie możliwości: zastosowania ich w danym przypadku lub nie. Rozważa się raczej stopień ich realizacji. Widać to m.in. w kontekście uśmiercania zwierząt. Zwierzęta, które mają zostać uśmiercone, nadal podlegają ochronie prawnej, która przejawia się w humanitarnym traktowaniu oraz ochronie ich dobrostanu, mimo że uśmiercenie ich samo w sobie jest krzywdą. Gdyby uznać, że skoro akt ten jest tak wielką szkodą wyrządzoną zwierzęciu, to nie można mówić o jego prawnej ochronie, humanitarnym traktowaniu ani ochronie jego dobrostanu, mogłoby to otworzyć drogę do nieporozumień i nadużyć. Taka konstatacja mogłaby prowadzić do uznania, że zwierzętom, które mają zostać uśmiercone, prawna ochrona nie przysługuje, dlatego można traktować je przedmiotowo.

Warto zauważyć, że próby tłumaczenia sprawców przestępstw znęcania się nad zwierzętami, które mają zostać poddane ubojowi, iż w takich okolicznościach pełna ochrona prawna im się nie należy, pojawiają się, odkąd zostały wprowadzone regulacje dotyczące uśmiercania zwierząt gospodarskich. Taka argumentacja była jednak zawsze potępiana przez sądy. Jako przykład można przywołać wyrok Sądu Najwyższego z 2 maja 1935 r.¹³ Oskarżony w tej sprawie został skazany za znęcanie się nad cielęciem przed dokonaniem jego uboju¹⁴. Złożył następnie kasację, podnosząc, że przepisy rozporządzenia o ochronie zwierząt¹⁵ dotyczą zwierząt, których przeznaczeniem nie jest ubój. Sąd Najwyższy zdecydowanie odrzucił taką argumentację, wskazując, że rozporządzenie o ochronie zwierząt nie rozróżnia kategorii zwierząt przeznaczonych na ubój oraz tych, które mają nadal żyć. Znęcanie się oznacza wszelkie zadawanie cierpień, również zwierzętom przeznaczonym do uboju, bez ważnej, słusznej i prawnie dozwolonej potrzeby.

Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) przyjął wiele opinii na temat dobrostanu w odniesieniu do głównych systemów ogłuszania i uśmiercania niektórych gatunków zwierząt¹⁶. Na konieczność rozpatrywa-

¹³ Wyrok SN z 2 maja 1935 r., sygn. akt: II K 375/35, OSN(K) 1936/1/2, LEX nr 368065.

¹⁴ W niniejszej sprawie oskarżony chciał dokonać uboju cielęcia w celu pozyskania żywności. Przed uśmierceniem jednak związał nogi zwierzęciu, powiesił je głową w dół na haku i oddalił się na dłuższy czas, pozostawiając je i skazując na niepotrzebne cierpienie. Ryk cielęcia ściągnął na miejsce ludzi, w tym lekarza weterynarii, który nakazał zdjęcie zwierzęcia z haka. Czyn oskarżonego został uznany za znęcanie się ze szczególnym okrucieństwem, a sam oskarżony – skazany na mocy wyroku Sądu Okręgowego w Stanisławowie z 23 listopada 1934 r.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 1932 r., nr 42, poz. 417).

¹⁶ Wydane dotąd opinie można znaleźć pod adresem: <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/animal-welfare-slaughter> [dostęp: 14.06.2021].

nia kwestii uboju zwierząt gospodarskich przez pryzmat zasady dobrostanu wskazują także przedstawiciele nauki¹⁷. Opinie te zostały wydane odrębnie dla bydła, trzody chlewnej, owiec, kóz, drobiu i królików z uwzględnieniem ich potrzeb gatunkowych. EFSA, mając na uwadze specyficzne wymagania, opublikowała także osobną opinię na temat uśmiercania zwierząt ciężarnych. Urząd, wydając regularnie tego rodzaju dokumenty, ma na względzie rozwój wiedzy i technologii dokonywania uboju. Na mocy art. 4 ust. 2 i 3 na podstawie tych opinii możliwe jest wprowadzanie zmian do załącznika I rozporządzenia 1099/2009, który określa dopuszczalne metody ogłuszania.

Artykuł 1 rozporządzenia 1099/2009 reguluje kwestie związane z uśmiercaniem zwierząt hodowanych lub utrzymywanych w celu pozyskiwania produktów pochodzenia zwierzęcego, takich jak mięso, skóry, futra. Przepis ten dopuszcza także zastosowanie niektórych postanowień rozporządzenia do uśmiercenia zwierząt z konieczności, czyli poza rzeźnią, lub z pominięciem niektórych przepisów, gdy wymaga tego sytuacja, w której w innym przypadku zagrożone byłoby zdrowie lub bezpieczeństwo ludzi. W art. 3 ust. 3 prawodawca wyraźnie wskazał, że rozporządzenie to nie ma zastosowania do przypadków uśmiercania zwierząt podczas eksperymentów naukowych, polowań lub rekreacyjnego łowienia ryb, podczas imprez kulturalnych i sportowych, a także do uboju drobiu, królików i zajęcy dokonywanego przez ich właściciela na użytek własny. Głównym celem rozporządzenia 1099/2009 jest zatem regulacja uboju zwierząt rozumianego jako końcowy etap procesu produkcji rolnej.

Prawodawca w rozporządzeniu 1099/2009 rozróżnia pojęcia uśmiercania oraz uboju zwierząt. Zgodnie z art. 2 lit. a uśmiercanie oznacza każdy celowo wywołany ciąg czynności, który powoduje śmierć zwierzęcia. Natomiast zgodnie z art. 2 lit. j ubój jest kwalifikowaną postacią uśmiercenia, ukierunkowaną na pozyskanie produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi. W związku z rozróżnieniem przez prawodawcę tych pojęć należy uznać, że przepisy dotyczące uboju zwierząt będą stanowiły *lex specialis* do przepisów dotyczących uśmiercania zwierząt, traktowanych jako *lex generalis*. Ponadto ubój przemysłowy należy rozumieć jako ubój, który odbywa się w specjalnie do tego przeznaczonych rzeźniach¹⁸ lub ubojniach¹⁹. Muszą one spełniać

¹⁷ Szerzej: R. Urban-Chmiel, *Kryteria dobrostanu zwierząt podczas uboju w świetle dyrektywy nr 1099/2009 obowiązującej od 1 stycznia 2013 r.*, „Życie Weterynaryjne” 2013, nr 2(88), s. 144–146.

¹⁸ Rozumianych zgodnie z definicją zawartą w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz. Urz. UE L 2004, nr 139, poz. 55) jako zakład dokonujący uboju i patroszenia zwierząt, których mięso jest przeznaczone do spożycia przez ludzi.

¹⁹ Rozumianych zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 13 u.o.z. jako każdy zakład pozostający pod państwową kontrolą sanitarną i weterynaryjną, przeznaczony do wykonywania uboju zwierząt.

wiele określonych prawem wymogów, przede wszystkim o charakterze sanitarnym i technicznym. Co istotne, ubój przemysłowy dokonywany jest na zdrowych zwierzętach pod kontrolą lekarza weterynarii²⁰.

W rozporządzeniu 1099/2009 prawodawca unijny uregulował kwestie związane z minimalizowaniem bólu i cierpienia oraz ogłuszaniem zwierząt w związku z wykonywanymi czynnościami ubojowymi. W art. 3 ust. 1 wyrażono ogólną zasadę głoszącą, że podczas uśmiercania i działań związanych z uśmiercaniem zwierzętom oszczędza się wszelkiego niepotrzebnego bólu, niepokoju lub cierpienia. Zgodnie z ust. 2 należy im zapewnić fizyczny komfort i ochronę, szczególnie przez utrzymywanie ich w czystości i w odpowiednich warunkach cieplnych oraz zapobieganie upadkom lub potknięciom, ochronę przed urazami, obchodzenie się z nimi i przetrzymywanie ich w sposób uwzględniający ich zwykłe zachowanie, warunki, w których nie wykazują oznak niepotrzebnego bólu lub strachu ani nietypowego zachowania, warunki, w których nie cierpią z powodu przedłużającego się braku pokarmu lub wody, a także warunki, w których wyeliminowany jest niepotrzebny kontakt z innymi zwierzętami, który mógłby negatywnie wpłynąć na ich dobrostan.

Jedną z głównych zasad wprowadzonych przez rozporządzenie 1099/2009 jest ogłuszenie zwierzęcia przed uśmierceniem. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. f ogłuszenie oznacza każdy celowo wywołany ciąg czynności, który bezboleśnie powoduje utratę przytomności i wrażliwości na bodźce, w tym każdy szereg czynności powodujący natychmiastową śmierć. Natomiast polski prawodawca w art. 4 pkt 6 u.o.z. zdefiniował ogłuszenie zwierzęcia jako metodę profesjonalnego całkowitego wyłączenia świadomości zwierzęcia, trwającego aż do jego śmierci. Obowiązek ogłuszenia zwierzęcia przed dokonaniem uboju wprowadza art. 4 rozporządzenia 1099/2009. Metody oraz szczegółowe wymogi ogłuszania zawiera załącznik I do omawianego aktu. Stan nieprzytomności i niewrażliwości na bodźce należy utrzymywać do momentu śmierci zwierzęcia. Konieczność ogłuszenia zwierzęcia przed jego uśmierceniem wprowadza także art. 34 ust. 1 i 3 u.o.z.

Właściwe ogłuszenie zwierzęcia przed dokonaniem uboju ma na celu czynić zadość zasadzie dobrostanu zwierząt²¹. Prawodawca stwierdził także w preambule, że jeśli zawiodą procedury ogłuszania, zwierzęta są narażone

²⁰ S. Mroczkowski, A. Frieske, *Prawna ochrona zwierząt gospodarskich*, Bydgoszcz 2015, s. 89 i n.

²¹ Szerzej: M. Girasole, C. Chirollo, M. Ceruso, L. Vollano, A. Chianese, M. L. Cortesi, *Optimization of stunning electrical parameters to improve animal welfare in a poultry slaughterhouse*, „Italian Journal of Food Safety” 2015, nr 4(3), s. 175 i n.

na cierpienie. Zgodnie ze stanowiskiem nauk przyrodniczych i medycznych ubój zwierzęcia bez wcześniejszego ogłuszenia naraża je na silny ból i stres²². Badanie fal mózgowych ogłuszonych zwierząt wykazało, że zdecydowanie powoduje ono niewrażliwość na czynniki wyzwalające ból, cierpienie i stres²³. Przedstawiciele tych nauk wskazują więc, że praktyka pozbawienia zwierzęcia przytomności jest konieczna ze względu na jego dobrostan. Lekarze weterynarii pozostają natomiast zgodni, że ubój bez ogłuszania powoduje zbędny, a możliwy do uniknięcia ból i cierpienie. Praktykę tę oceniają jako niedopuszczalną, a skuteczne ogłuszenie zwierząt przed ubojem jako priorytetowe²⁴.

Również wskazane przez prawodawcę polskiego i unijnego w przytoczonych wcześniej legalnych definicjach ogłuszania cechy tego zabiegu: bezbolesność i profesjonalność sprzyjają zasadzie dobrostanu zwierząt. Z jednej strony samo działanie mające na celu minimalizowanie bólu i cierpienia zwierząt nie może powodować tych uciążliwości. Dlatego personel dokonujący ogłuszania powinien być w pełni profesjonalny, a więc dysponować odpowiednią wiedzą na temat tej procedury. Z drugiej strony, zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009, należy dla pewności przeprowadzić kontrolę, czy ogłuszenie zwierzęcia przyniosło oczekiwany efekt. Jeśli nie, konieczne jest wówczas wdrożenie odpowiednich, opracowanych wcześniej procedur.

3. Nie ulega wątpliwości, że mimo podejmowania działań mających na celu najbardziej humanitarne sposoby obchodzenia się ze zwierzętami przeznaczonymi do uboju sam ten akt zawsze będzie stanowił przejaw okrucieństwa. Wszelkie czynności podejmowane od momentu dotarcia zwierząt do ubojni i ich rozładunku muszą być wykonywane w duchu poszanowania zasady dobrostanu. Zaniedbania w tym zakresie mogą zniweczyć założenia prawnej ochrony zwierząt, które mają na celu zagwarantowanie zwierzętom opieki i ochrony jako istotom żyjącym i zdolnym do odczuwania cierpienia. Unia Europejska jest samowystarczalna, jeśli chodzi o produkcję wołowiny i mięsa drobiowego, a Polska znajduje się w czołówce państw członkowskich

²² Szerzej: M. Miele, *Killing Animals for Food: How Science, Religion and Technologies Affect the Public Debate About Religious Slaughter*, „Food Ethics” 2016, t. 1, s. 56.

²³ P. McNulty, P.M. Grace, *Encyclopedia of life support systems. Agricultural mechanization and automation*, t. 2, Oxford 2009, s. 370 i n.

²⁴ *Humane Slaughter of Animals – Position Statement Ottawa*, Ottawa, ON 2016, <https://www.canadianveterinarians.net/documents/humane-slaughter-of-animals-position-statement> [dostęp: 14.06.2021]; F. Nind, O. Bro-Jorgensen, A. Meisser, A.W. Udo, B. Zemljic, *Slaughter of Animals without Prior Stunning*, FVE Position Paper, Brussels, 15 września 2017 r., https://www.veterinaire.fr/fileadmin/user_upload/documents/outils-et-services/Index_juridique/Premiere_lettre_de_M_a_Z/Religious_slaughter_and_food_chain.pdf [dostęp: 14.06.2021].

produkujących największe ilości tego typu mięsa²⁵. Można więc przyjąć, że ubój zwierząt gospodarskich jest zjawiskiem szeroko zakrojonym.

Ogromne znaczenie dla zachowania dobrostanu zwierząt ma postawa personelu rzeźni²⁶. Dlatego zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009 uśmiercanie i działania związane z uśmiercaniem przeprowadzane są wyłącznie przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, aby wykonywać te czynności, nie powodując u zwierząt niepotrzebnego bólu, niepokoju lub cierpienia. Art. 7 ust. 2 zawiera katalog czynności wykonywanych przy zwierzętach w ubojniach, które mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające stosowne świadectwo kwalifikacji. Do tych czynności zalicza się: obchodzenie się ze zwierzętami i opieka nad nimi przed ich skrupowaniem, krępowanie zwierząt w celu ogłuszenia lub uśmiercenia, ogłuszanie zwierząt, ocena skuteczności ogłuszenia, pętanie lub podwieszanie żywych zwierząt, wykrwawianie żywych zwierząt oraz ubój religijny. Sposób uzyskania świadectwa kwalifikacji wyznacza art. 21 rozporządzenia 1099/2009.

Spośród odpowiednio wykwalifikowanego personelu podmiot prowadzący rzeźnię jest zobowiązany, na podstawie art. 17 rozporządzenia 1099/2009, wyznaczyć pracownika, który będzie odpowiedzialny za dobrostan zwierząt. Do jego zadań należy zapewnienie właściwej realizacji przepisów rozporządzenia 1099/2009. Ma on składać sprawozdanie z wykonywanych zadań podmiotowi gospodarczemu, któremu podlega. Musi posiadać kompetencje do wymagania od personelu rzeźni, aby podejmował wszelkie środki naprawcze niezbędne do zapewnienia warunków określonych przez rozporządzenie 1099/2009. Powinien też prowadzić rejestr działań, które zostały podjęte, aby zapewnić odpowiedni dobrostan zwierząt przebywających na terenie rzeźni.

Zapewnienie odpowiedniego dobrostanu zwierząt w rzeźniach wymaga właściwego planowania. Dlatego konieczne jest uwzględnienie ochrony dobrostanu już na etapie projektowania budynku i wyposażenia rzeźni. Obowiązek taki wynika z art. 14 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009. Rozplanowanie, budowa i wyposażenie rzeźni muszą spełniać wymogi określone w załączniku II do rozporządzenia 1099/2009. Dotyczą one magazynów, w których przetrzymuje się zwierzęta, obiektów i urządzeń przeznaczonych do krępowania, a także urządzeń do ogłuszania zwierząt. Zgodnie

²⁵ R. Mroczek, *Ubój religijny zwierząt rzeźnych w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2021, nr 1(366), s. 91–112; idem, *Analiza wpływu regulacji związanych z „wygaszaniem” branży futrzarskiej w Polsce (m.in. w zakresie zagospodarowania przez nią odpadów poubojowych) np. w zakresie ewentualnego wzrostu cen mięsa i wędlin czy następstw likwidacji uboju rytualnego – dla rolnictwa w Polsce i innych branż (m.in. spadku poziomu rentowności poszczególnych działów gospodarki)*, ekspertyza z 5.10.2020 r., https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywyplik/8575/4/209_ekspertyzaks.pdf [dostęp: 31.08.2021].

²⁶ P. McNulty, P.M. Grace, *Encyclopedia of life support systems...*, s. 369 i n.

z art. 14 ust. 2 podmioty prowadzące rzeźnię są zaś zobowiązane do prowadzenia dokumentacji dotyczącej wydajności danego obiektu.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009 podmioty gospodarcze prowadzące rzeźnię przestrzegają zasad operacyjnych wyszczególnionych w załączniku III. Składają się na nie reguły postępowania ze zwierzętami w trakcie ich przywozu, przemieszczania oraz niezbędnej opieki. Ważną zasadą jest natychmiastowy rozładunek zwierząt oraz niezwłoczne poddanie ich ubojowi. Każdorazowo należy ocenić dobrostan poszczególnych zwierząt przybyłych do ubojni. Załącznik określa także sposoby obchodzenia się z kontenerami, w których podróżowały zwierzęta i w których nadal one przebywają, traktowanie zwierząt w okresie laktacji oraz samic w połogu, a także niezbędną opiekę, obejmującą m.in. dostarczanie wody pitnej i pożywienia, zapewnienie godnych warunków na czas oczekiwania, dojenie zwierząt mlecznych etc.

W załączniku III do rozporządzenia 1099/2009 wyszczególnione są także formy postępowania ze zwierzętami przeznaczonymi do uboju, które są bezwzględnie zakazane, a które z pewnością powodowałyby niepotrzebny dodatkowy ból i cierpienie. Należą do nich uderzenie lub kopanie zwierząt, stosowanie nacisku na jakąkolwiek, szczególnie wrażliwą część ciała w sposób powodujący niepotrzebny ból lub cierpienie, podnoszenie lub ciągnięcie zwierząt za głowę, uszy, rogi, nogi, ogon lub sierść, podnoszenie zwierząt za nogi²⁷, stosowanie poganiaczy lub innych narzędzi z zastrzonymi końcami, wykręcanie, zgniatanie lub łamanie ogonów zwierząt lub chwytanie oczu jakiegokolwiek zwierzęcia. Należy także ograniczać używanie przyrządów powodujących wstrząsy elektryczne.

4. Szczególną formą uśmiercania zwierząt jest ubój na użytek własny, zwany także ubojem domowym. Rozporządzenie 1099/2009 na mocy art. 1 ust. 3 lit. b nie reguluje uboju drobiu, królików i zajęcy ubitych na potrzeby konsumpcji domowej. Zgodnie z motywem 17 preambuły tego aktu takie wyłączenie uzasadnione jest dwoma względami. Po pierwsze, ubój tych zwierząt na potrzeby konsumpcji domowej nie jest przeprowadzany w wymiarze, który mógłby mieć wpływ na konkurencyjność ubojni komercyjnych. Po drugie, niezbędne kroki, które organy władzy publicznej musiałyby podjąć w celu wykrycia i kontroli tych działań, byłyby nieproporcjonalne do potencjalnych problemów do rozwiązania. O ile można zgodzić się, że nie sposób wykryć i skutecznie kontrolować dozwolonego uboju domowego tych zwierząt, o tyle należy spodziewać się, że występują przy nim analogiczne problemy z zapewnieniem dobrostanu zwierząt, np. przy skutecznym

²⁷ Zakaz nie dotyczy jednak drobiu, królików i zajęcy.

ogłuszaniu czy przy monitorowanych przez odpowiednie służby i inspekcje ubojach komercyjnych i religijnych. Niemniej ze względu na wspomniane problemy ubój ten obecnie musi zostać poza kontrolą władzy publicznej, a kwestie dobrostanu zwierząt – poza zainteresowaniem prawnym. Jest to jednak sprawa wymagająca odpowiedniej edukacji społeczeństwa w zakresie ochrony dobrostanu i humanitarnego traktowania tych zwierząt.

Pod pojęciem „ubój domowy” rozumie się ubój przeprowadzony w gospodarstwie właściciela. Wszelkich czynności z nim związanych dokonuje się ręcznie, a pozyskane surowce i produkty przeznaczone są na własny użytek²⁸. Zgodnie z art. 10 rozporządzenia 1099/2009 do uboju zwierząt innych niż drób, króliki i zające oraz do czynności związanych z uśmiercaniem wykonywanych poza rzeźnią przez właściciela tych zwierząt lub osobę działającą na odpowiedzialność i pod nadzorem właściciela do celów konsumpcji domowej mają zastosowanie wyłącznie takie wymogi, jak oszczędzenie im niepotrzebnego bólu, niepokoju lub cierpienia, uprzednie ogłuszenie zwierząt, a także dokonanie uboju przez wykwalifikowanego ubojowca. Ponadto w przypadku uboju poza rzeźnią na własny użytek zwierząt innych niż drób, króliki i zające, świnie, owce i kozy nie stosuje się zabronionych, okrutnych metod krępowania określonych w art. 15 ust. 3 rozporządzenia 1099/2009, a także dokonuje się tzw. ogłuszania prostego określonego w załączniku III do analizowanego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 5 pkt 1a ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego²⁹ ubój na użytek własny oznacza pozyskiwanie mięsa na własne potrzeby. Nie jest zatem możliwa sprzedaż pozyskanych w ten sposób produktów pochodzenia zwierzęcego. Muszą one spełniać wymogi zarówno zawarte w u.p.p.z., jak i innych aktach z zakresu prawa żywnościowego czy prawnej ochrony zwierząt. Jednym z ważniejszych aktów regulujących tę materię jest wydane na podstawie art. 11a ust. 2 u.p.p.z. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21 października 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny³⁰. Nakłada ono obowiązek zgłoszenia planowanego uboju właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii przynajmniej 24 godziny wcześniej, co daje możliwość kontroli dokonania uboju w odpowiedni sposób, m.in. z poszanowaniem przepisów dotyczących ochrony dobrostanu zwierząt.

²⁸ S. Mroczkowski, A. Frieske, *Prawna ochrona...*, s. 89 i n.

²⁹ Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (t.j. Dz. U. z 2020 r., nr 10, poz. 09, dalej: u.p.p.z.).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21 października 2010 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji mięsa przeznaczonego na użytek własny (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 885).

5. Mimo że ogólna zasada wprowadzona art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009 głosi, iż ogłuszenie jest warunkiem wywołania stanu braku przytomności i wrażliwości na bodźce przed lub w trakcie uśmiercania zwierzęcia, to prawodawca przewidział wyjątek od niej w ust. 4 tego artykułu, który przewiduje możliwość dokonania uboju rytualnego bez ogłuszenia, ale tylko gdy ubój dokonywany jest w rzeźniach. W motywie 43 preambuły tego rozporządzenia zaznaczono natomiast, że ubój bez uprzedniego ogłuszenia wymaga dokładnego podcięcia gardła zwierzęcia ostrym nożem w celu minimalizowania cierpienia. Wyjątek ten wprowadzono ze względu na potrzeby niektórych wspólnot religijnych do przeprowadzania takiego uboju, który traktowany jest jako forma sprawowania kultu. Możliwość praktykowania go zapewnia zasada wolności religijnej³¹.

Ubój rytualny nie mieści się w granicach zasady dobrostanu zwierząt. Ten sposób uśmiercenia zwierzęcia nie realizuje głównych jej postulatów, z założenia dopuszcza uczucie silnego dyskomfortu i stresu, a także bólu, ponieważ wyłącza możliwości uprzedniego ogłuszenia, co związane jest z udziałem pełnej świadomości zwierzęcia w trakcie umierania. Także na mocy art. 1 ust. 2 Europejskiej konwencji o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju zasadą jest, że uśmiercenie zwierzęcia następuje po jego ogłuszeniu, która to czynność ma oszczędzić zwierzęciu, w każdym przypadku, cierpienie, których można uniknąć. Konwencja ta zezwala jednak w art. 17 na wyjątkowe sytuacje, w których ubój może zostać dokonany przy pełnej świadomości zwierzęcia, m.in. ze względu na swobodę praktykowania religii.

W kontekście uboju rytualnego i ochrony dobrostanu zwierząt warto wspomnieć o pewnej alternatywie. Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu 1099/2009 niektóre formy ogłuszania dopuszczone przez prawodawcę mogą wywołać także śmierć. Takie uregulowanie tej kwestii jest o tyle istotne, że niektóre grupy religijne dopuszczają ubój rytualny po uprzednim ogłuszeniu zwierzęcia, jeśli można zagwarantować, że umarło ono w wyniku rytuału, a nie ogłuszenia. Innymi słowy, dopuszczają ogłuszenie zwierzęcia, gdy jest ono odwracalne. Otwiera to możliwość dopuszczenia uboju religijnego poprzedzonego ogłuszeniem, które samo w sobie nie powoduje śmierci zwierzęcia. Regulacje tego typu wprowadziła Belgia, co spowodowało wniesienie skargi do Trybunału Sprawiedliwości przez związki wyznawców islamu działające na terytorium tego kraju³². Sąd orzekł, że takie rozwiązanie prawne nie jest sprzeczne z postanowieniami rozporządzenia 1099/2009, które co prawda dopuszcza ubój bez ogłuszania, ale pozostawia

³¹ Szerzej o prawnych aspektach uboju rytualnego: E. Jachnik, *Prawne aspekty uboju rytualnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2016, nr 1, s. 177 i n.

³² Wyrok TK z 17 grudnia 2020 r., C-336/19, LEX nr 3095387.

swobodę państwom członkowskim do wprowadzenia wyższego standardu ochrony zwierząt. Stwierdził też, że skoro możliwe jest całkowite zakazanie uboju rytualnego, to państwo członkowskie może dopuścić takie praktyki w określonych warunkach.

6. Na podstawie obowiązującej regulacji można wysnuć wniosek, że ogłuszenie zwierzęcia przed dokonaniem uboju realizuje zasadę dobrostanu i jest motywowane chęcią zapewnienia godnych, w miarę możliwości humanitarnych, warunków uśmiercenia zwierzęcia. W takim momencie konieczne jest zatem pozbawienie zwierzęcia świadomości, co potwierdzają przytoczone w niniejszym artykule stanowiska przedstawicieli świata nauki. Sięganie do opracowań nauk przyrodniczych przy pracach legislacyjnych nad zagadnieniem uboju rytualnego jest oczywiste i ze wszech miar konieczne dla właściwego rozstrzygnięcia problematycznych kwestii.

Nie jest możliwe dokonanie uboju w taki sposób, aby uniknąć stresu czy bólu zwierzęcia. W samym akcie uśmiercenia zawiera się bowiem dopuszczenie do zadania cierpienia. Dlatego należy przyjąć, że realizacja zasady ochrony dobrostanu jest stopniowalna. Można mówić o zapewnieniu wysokiego stopnia dobrostanu zwierząt, co jest np. jednym z założeń rolnictwa ekologicznego. Natomiast w kontekście uboju należy przyjąć, że powinno się zapewnić przynajmniej minimalny poziom dobrostanu. Ma temu służyć przede wszystkim uniewrażliwienie zwierzęcia na bodźce.

Dokonywanie uboju zwierząt bez uprzedniego ogłuszenia stanowi świadome uchybienie zasadzie ochrony dobrostanu. Nie jest także rekomendowane w świetle obecnej wiedzy przez lekarzy weterynarii. Prawodawstwo Unii Europejskiej i wielu państw członkowskich przewiduje jednak wyjątek dla uboju rytualnego, który zakłada uśmiercenie zwierzęcia bez uprzedniego pozbawienia go świadomości. Możliwość taka została wprowadzona ze względu na poszanowanie wolności religijnej. Wśród wyznawców religii, dla których przewidziano takie odstępstwo, nie panuje jednak zgoda co do możliwości ogłuszania zwierząt przed ubojem. Istnieją grupy, które dopuszczają do uniewrażliwienia zwierzęcia na bodźce przed dokonaniem obrzędu uboju, jeśli sposób ten sam w sobie nie jest jednocześnie formą uśmiercenia. W świetle przepisów unijnych państwa członkowskie mają prawo zezwolić na ubój rytualny tylko w ograniczonym zakresie, tzn. właśnie po uprzednim ogłuszeniu, np. przez porażenie prądem.

Prawodawca wiąże kwestie odpowiedniego uboju zwierząt gospodarskich nie tylko z odpowiednią regulacją prawną, ale także z właściwą edukacją osób zajmujących się zawodowo ubojem, personelu rzeźni, rolników, a w szerszej perspektywie – całego społeczeństwa. Problemu edukacji wy-

mienionych grup nie można lekceważyć, ponieważ dogłębne zrozumienie przez nie istoty oraz celów ochrony dobrostanu zwierząt pozwoli zapewnić zwierzętom humanitarne traktowanie w momencie śmierci. Ma to szczególne znaczenie w przypadku uboju dokonanego na własny użytek przez rolnika, ponieważ w tym przypadku prawo przewiduje ograniczone możliwości kontroli. Planowany ubój domowy należy zgłosić do właściwego powiatowego lekarza weterynarii, a niespełnienie tego warunku może prowadzić do nałożenia kary finansowej. Istnieje jednak ryzyko, że ubój zostanie dokonany bez wymaganego powiadomienia, a właściwe organy nie będą w posiadaniu informacji na ten temat.

BIBLIOGRAFIA

- Cartoni Mancinelli A., Dal Bosco A., Mattioli S., Ranucci D., Castellini C. (2018), *Mobile poultry processing unit as a resource for small poultry farms: planning and economic efficiency, animal welfare, meat quality and sanitary Implications*, „Animals” nr 8(12).
- Gabriel-Węglowski M. (2008), *Przestępstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt*, Toruń.
- Gębska M., Gołębiowska B., Grontkowska A. (2018), *Dobrostan zwierząt gospodarskich. Od teorii do praktyki*, Warszawa.
- Girasole M., Chirollo C., Ceruso M., Vollano L., Chianese A., Cortesi M.L. (2015), *Optimization of stunning electrical parameters to improve animal welfare in a poultry slaughterhouse*, „Italian Journal of Food Safety” nr 4(3).
- Goździewicz-Biechońska J., Jachnik E. (2021), *Legal Status of the Animal as a Determinant of Its Humanitarian Protection*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 3(30).
- Jachnik E. (2016), *Prawne aspekty uboju rytualnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1(18).
- Kojzar K., „*To nie są zwierzęta wystawowe*”. *Co zdarzyło się w ubojni w Witkowie?*, <https://oko.press/to-nie-sa-zwierzeta-wystawowe-co-sie-zdrazilo-w-ubojni-w-witkowie-rzeznia-odc-1/> [dostęp: 12.09.2021].
- McNulty P., Grace P.M. (2009), *Encyclopedia of life support systems. Agricultural mechanization and automation*, Oxford.
- Miele M. (2016), *Killing Animals for Food: How Science, Religion and Technologies Affect the Public Debate About Religious Slaughter*, „Food Ethics” t. 1.
- Mroczek R. (2020), *Analiza wpływu regulacji związanych z „wygaszaniem” branży futrzarskiej w Polsce (m.in. w zakresie zagospodarowania przez nią odpadów poubojowych) np. w zakresie ewentualnego wzrostu cen mięsa i wędlin czy następstw likwidacji uboju rytualnego – dla rolnictwa w Polsce i innych branż (m.in. spadku poziomu rentowności poszczególnych działów gospodarki)*, ekspertyza, https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatinicjatywypliki/8575/4/209_ekspertyzaks.pdf [dostęp: 31.08.2021].
- Mroczek R. (2021), *Ubój religijny zwierząt rzeźnych w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 1(366).
- Mroczkowski S., Frieske A. (2016), *Regulacje użytkowania zwierząt*, Bydgoszcz.
- Nind F., Bro-Jorgensen O., Meisser A., Udo A.W., Zemljic B. (2017), *Slaughter of Animals without Prior Stunning*, FVE Position Paper, Brussels, <https://www.veterinaire.fr/>

- fileadmin/user_upload/documents/outils-et-services/Index_juridique/Premiere_lettre_de_M_a_Z/Religious_slaughter_and_food_chain.pdf [dostęp: 14.06.2021].
- Radecki W. (2015), *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa.
- Urban-Chmiel R. (2013), *Kryteria dobrostanu zwierząt podczas uboju w świetle dyrektywy nr 1099/2009 obowiązującej od 1 stycznia 2013 r.*, „Życie Weterynaryjne” nr 2(88).

LEGAL PROTECTION OF THE WELFARE OF FARMED ANIMALS DURING SLAUGHTER

Summary

The main objective of this article is to determine the level of protection of the welfare of farmed animals at the time of slaughter. The analysis of international, European as well as national laws indicates a general assumption that the life of animals is a legally protected good. However, there are certain exceptions to this principle, one of the being the slaughter of farmed animals for the purpose of obtaining certain products of animal origin. Generally speaking, protection of farmed animals during slaughter is reduced to the protection of their welfare and assurance of their most humane treatment, if such is at all possible in a situation of killing. The main protective instrument provided for this is the obligation to stun the animals to effectively render them insensible to environmental stimuli. A derogation from this requirement is only envisaged for ritual slaughter. As can be seen, protection of animals at the time of killing, as well as the effective control of such a procedure, poses certain problems.

Keywords: animal welfare, livestock, slaughter of animals, stunning of animals

LA TUTELA GIURIDICA DEL BENESSERE DEL BESTIAME DURANTE L'ABBATTIMENTO

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda in quale modo si realizzi la tutela del benessere del bestiame al momento dell'abbattimento. L'analisi sia degli atti di diritto internazionale e europeo che di quelli di diritto nazionale permette di individuare un principio generale secondo il quale la vita degli animali è un bene giuridico protetto. Tuttavia, il legislatore ha previsto alcune eccezioni, tra le quali, vista la necessità di ottenere alcuni prodotti di origine animale, rientra l'abbattimento. La tutela del bestiame nel momento dell'uccisione si riduce a proteggere il loro benessere e ad assicurare loro un trattamento umano, ovviamente per quanto sia possibile viste le circostanze. Il principale strumento di tutela equivale all'obbligo di stordire gli animali, ovvero di renderli, nel modo più efficace, meno sensibili agli stimoli dell'ambiente circostante. La deroga è prevista solo in caso di abbattimento secondo riti religiosi. La tutela degli animali nel momento dell'uccisione, nonché un controllo effettivo di come ciò si svolge nella realtà pone certi problemi.

Parole chiave: benessere degli animali, bestiame, abbattimento degli animali, stordimento degli animali

BEATA JEŻYŃSKA*

ORCID: 0000-0001-6753-5673

RADOSŁAW PASTUSZKO**

ORCID: 0000-0002-2062-3622

Koncepcja rezerwatów biosfery UNESCO

1. Problematyka zrównoważonego rozwoju jest obecnie przedmiotem zainteresowania licznych gremiów naukowych, rządowych, społecznych, a dyskusja merytoryczna dotyczy wszystkich poziomów i rodzajów presji środowiskowych. Wywiera wpływ lokalny, regionalny i globalny. Każdy z nich ma swoją specyfikę, odmienny zakres oddziaływania, odrębne podstawy prawne i różnorodne instrumentarium prawne, organizacyjne i finansowe. Zrównoważony rozwój, jako przedmiot zainteresowania prawa rolnego, to przede wszystkim mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Profesor Roman Budzinowski w swych licznych publikacjach zwracał uwagę na wielopłaszczyznowość i złożoność kształtowania stosunków prawnych w rolnictwie wynikających ze szczególnego uwarunkowania, że producent rolny jest jednocześnie korzystającym i chroniącym środowisko¹. Wyważenie sprzecznych niekiedy potrzeb ochrony środowiska z ich gospodarczym wykorzystaniem stanowi istotny problem prawny o charakterze społecznym i gospodarczym². Z tego względu za godne przedstawienia należy uznać

* Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

** Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3, s. 111–120; idem, *Przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2006, nr 1, s. 9–21; idem, *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 27–44; idem, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 11–21.

² M.A. Król, *Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 277–291; B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych*.

działania podejmowane przez UNESCO w zakresie tworzenia specyficznej platformy zrównoważonego współdziałania, jaką są rezerwaty biosfery. Stanowią one wyjątkowy przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Definiowane są jako „obszary ekosystemów lądowych i przybrzeżnych/morskich lub ich kombinacji, które są uznane na arenie międzynarodowej w ramach Programu UNESCO dotyczącego Człowieka i Biosfery (MAB)”³³.

Rezerwaty biosfery tworzą i zgłaszają do Sieci UNESCO rządy krajowe. Do uznania i wpisania do Sieci zgłoszonego obszaru muszą być spełnione określone minimalne kryteria oraz przestrzegane minimalne warunki. Pierwsza grupa obligatoryjnych wymagań dotyczy funkcji, jakie każdy z rezerwatów biosfery ma spełniać. Są to: 1) funkcja ochronna, polegająca na zachowaniu zasobów genetycznych, gatunków, ekosystemów i krajobrazów; 2) funkcja rozwojowa, polegająca na wspieraniu zrównoważonego rozwoju gospodarczego i ludzkiego; 3) funkcja wsparcia logistycznego, polegająca na wspieraniu projektów naukowych, demonstracyjnych, edukacji ekologicznej i szkoleń oraz badań i monitoringu związanych z lokalnymi, krajowymi i globalnymi zagadnieniami ochrony i zrównoważonego rozwoju. W najnowszych dokumentach dotyczących programu MAB wskazuje się na rosnące znaczenie społeczności lokalnych dla funkcjonowania i realizacji programów rozwoju rezerwatów biosfery jako 4) partycypacji społecznej w sferze decyzyjnej, co jest ich kolejną ważną funkcją.

Druga grupa wymagań minimalnych odnosi się do cech fizycznych obszarów o statusie rezerwatu biosfery. Pod względem fizycznym każdy rezerwat biosfery powinien zawierać trzy elementy: 1) jeden lub więcej obszarów rdzeniowych, które są chronionymi miejscami służącymi zachowaniu różnorodności biologicznej, monitorowaniu minimalnie zaburzonych ekosystemów oraz podejmowaniu badań nieniszczących i innych zastosowań o niewielkim wpływie na środowisko; 2) wyraźnie zidentyfikowaną strefę buforową, która zwykle otacza lub przylega do obszarów rdzeniowych i jest

Zagadnienia prawne, Opinie i Ekspertyzy OE – 214, Biuro Analiz i Dokumentacji Senatu, styczeń 2014; A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 141–152.

³³ Szerzej: M.I. Dyer, M.M. Holland, *UNESCO's Man and the Biosphere Program*, „Bio-Science” 1988, vol. 38(9), s. 635–641; N. Ishwaran, *Science in intergovernmental environmental relations: 40 years of UNESCO's Man and the Biosphere (MAB) Programme and its future*, „Environmental Development” 2012, vol. 1(1), s. 91–101; M.G. Reed, *The contributions of UNESCO Man and Biosphere Programme and biosphere reserves to the practice of sustainability science*, „Sustainability Science” 2019, vol. 14(3), s. 809–821; N. Ishwaran, A. Persic, N.H. Tri, *Concept and practice: The case of UNESCO biosphere reserves*, „International Journal of Environment and Sustainable Development” 2008, vol. 7(2), s. 118–131.

wykorzystywana do działań kooperacyjnych zgodnych ze zdrowymi praktykami ekologicznymi, w tym edukacji ekologicznej, rekreacji, ekoturystyki oraz badań stosowanych i podstawowych; 3) elastyczny obszar przejściowy, zwany też obszarem współpracy, który może obejmować różne działania rolnicze, osiedla i inne sposoby użytkowania i w którym społeczności lokalne, agencje zarządzające, naukowcy, organizacje pozarządowe, grupy kulturowe, interesy gospodarcze i inne zainteresowane strony współpracują w celu zarządzania i zrównoważonego rozwoju zasobów obszaru. Pierwotnie wskazane obszary zaplanowane były jako układ koncentrycznych pierścieni, ale praktyka pokazała, że strefy są wyodrębniane na wiele sposobów, by sprostać lokalnym potrzebom i warunkom. W rzeczywistości jednym z największych atutów koncepcji rezerwatu biosfery jest elastyczność i kreatywność, z jaką jest ona realizowana.

2. Koncepcja rezerwatów biosfery ma wieloletnią historię zapoczątkowaną Programem UNESCO „Człowiek i Biosfera” (Man and Biosphere – MAB). Przeszła też wyraźną ewolucję.

2.1. Program „Człowiek i Biosfera” został zainicjowany w 1968 r. przez UNESCO na Międzynarodowej Konferencji o Ochronie i Racjonalnym Użytkowaniu Zasobów Biosfery. Określany był jako program interdyscyplinarnych badań relacji między ludźmi a ich środowiskiem. Zmierzał do wypracowania harmonijnego rozwoju socjalnego i ekonomicznego z utrzymaniem miejscowych wartości kulturowych i ochroną naturalnego środowiska i lokalnych ekosystemów⁴. Rezerwaty biosfery miały ów harmonijny rozwój promować i chronić. Koncepcja zakładała pokrycie siecią rezerwatów biosfery głównych biomów, regionów oraz stref geograficznych. A zatem ich cechą charakterystyczną jest spójny rozwój typowych dla danego obszaru ekosystemów. Na kolejnych spotkaniach Rady Koordynacyjnej MAB doprecyzowano cel i sposób powoływania rezerwatów biosfery MAB. Ostateczna koncepcja została opracowana przez grupę zadaniową programu UNESCO „Człowiek i Biosfera” w 1974 r., a w 1976 r. powołano Sieć Rezerwatów Biosfery w celu osiągnięcia trwałej równowagi między zachowaniem różnorodności biologicznej, promowaniem rozwoju gospodarczego i utrzymaniem związanych z nimi wartości kulturowych. Rezerwaty biosfery są obszarami, gdzie ten cel jest testowany, udoskonalany, demonstrowany i wdrażany⁵.

⁴ M. Hadley, *A practical ecology: The man and the biosphere (MAB) programme*, w: P. Petitjean, V. Zharov, G. Glaser, J. Richardson, B. de Padirac, G. Archibald (red.), *Sixty Years of Science at UNESCO 1945–2005*, Paris 2006, s. 260–296.

⁵ L.K. Caldwell, *International Environmental Policy*, Durham, NC 1996, s. 375–379.

2.2. Kolejne działania formalne podjęte zostały na początku lat 80. XX wieku. W 1983 r. UNESCO i Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP) zwołały Pierwszy Międzynarodowy Kongres Rezerwatów Biosfery w Mińsku, we współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Światową Unią Ochrony Przyrody (IUCN). Działania podjęte na kongresie dały początek opracowaniu i przyjęciu w 1984 r. Planu Działania na rzecz rezerwatów biosfery, który został formalnie zatwierdzony przez Konferencję Generalną UNESCO oraz Radę Zarządzającą UNEP. Była to propozycja intensywnego rozwoju rezerwatów biosfery, zarówno pod względem ich liczby, jak i zajmowanej powierzchni, a także programów naukowych realizowanych na obszarach rezerwatów biosfery.

2.3. Chociaż znaczna część Planu Działania z 1984 r. pozostaje aktualna do dziś, to kontekst, w którym funkcjonują rezerваты biosfery, uległ znacznej zmianie. W związku z tym Rada Wykonawcza UNESCO postanowiła w 1991 r. powołać Komitet Doradczy ds. Rezerwatów Biosfery, który uznał za konieczne przeprowadzenie oceny skuteczności Planu Działania z 1984 r. oraz opracowanie strategii rezerwatów biosfery XXI wieku. Efekty prac Komitetu zostały zaprezentowane podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju (UNCED), w szczególności Konwencja o różnorodności biologicznej, podpisana na „Szczycie Ziemi” w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r. Założony w konwencji cel, jakim jest ochrona różnorodności biologicznej przy zrównoważonym użytkowaniu jej składników oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych, w pełni odpowiada celom realizowanym przez rezerваты biosfery UNESCO. Związek między ochroną różnorodności biologicznej a potrzebami rozwojowymi społeczności lokalnych został uznany za kluczową cechę skutecznego zarządzania większością parków narodowych, rezerwatów przyrody i innych obszarów chronionych.

2.4. Zgodnie z rezolucją 27/C/2.3 Konferencji Generalnej UNESCO w Sewilli w dniach 20–25 marca 1995 r. odbyła się Międzynarodowa Konferencja na temat Rezerwatów Biosfery. Prace konferencji przebiegały dwutorowo. Po pierwsze, dokonano podsumowania dotychczasowych doświadczeń w realizacji innowacyjnej koncepcji rezerwatu biosfery, a po drugie, sformułowano nowe założenia jej podstawowych funkcji: ochronnej, rozwojowej i wsparcia logistycznego. Przyjęto, że rezerваты biosfery powinny chronić i generować wartości przyrodnicze i kulturowe przez zarządzanie, które jest

naukowo poprawne, kulturowo twórcze i operacyjnie zrównoważone. Światowa Sieć Rezerwatów Biosfery (WNBR), realizowana na gruncie Strategii Sewilskiej, uznawana jest za narzędzie integrujące, które może przyczynić się do stworzenia większej solidarności pomiędzy ludźmi i narodami świata. Na konferencji opracowano także Ramowy Statut dla rezerwatów biosfery należących do Sieci UNESCO⁶.

2.5. Kolejne działania podjęto w 2008 r. na Trzecim Światowym Kongresie Rezerwatów Biosfery, który odbył się w Madrycie. Przyjęto wówczas Madrycki Plan Działań na rzecz Rezerwatów Biosfery⁷, który uwzględniał założenia Strategii Sewilskiej, ale także zakładał takie zwiększenie obszarów i znaczenia rezerwatów biosfery, by uzyskać na arenie międzynarodowej status wiodącej formy działań na rzecz zrównoważonego rozwoju XXI wieku. MAB określił działania, cele i wskaźniki sukcesu, partnerstwa i inne strategie wdrażania, a także ramy oceny Sieci rezerwatów na lata 2008–2013.

2.6. Kolejny okres programowania został opracowany na konferencji w Limie, w czasie której przyjęto trzy dokumenty: Strategię MAB na lata 2015–2025, Plan Działania z Limy oraz Deklarację z Limy⁸. Dokumenty zawierają kompleksowy zestaw działań mających na celu zapewnienie skutecznej realizacji Strategii MAB 2015–2025, przyjętej przez MAB ICC na 27. sesji UNESCO⁹ i zatwierdzonej przez Konferencję Generalną UNESCO na jej 38. sesji¹⁰. Ogłoszono w niej: „Naszą wizją jest świat, w którym ludzie są świadomi swojej wspólnej przyszłości i interakcji z naszą planetą oraz działają wspólnie i odpowiedzialnie, aby budować dobrze prosperujące społeczeństwa w harmonii w biosferze. Program MAB i jego Światowa Sieć Rezerwatów Biosfery (WNBR) służą tej wizji w obrębie rezerwatów biosfery i poza nimi”. Kluczowe według Strategii MAB są lata 2015–2025. Została ona opracowana zgodnie ze średniookresową Strategią UNESCO na lata 2014–2021, Strategią Sewilską i Ramami Statutowymi WNBR, z uwzględnieniem zaleceń wynikających z końcowej oceny MAB. Cele i obszary

⁶ Biosphere reserves: the Seville Strategy and the statutory framework of the world network, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103849> [dostęp: 13.10.2021].

⁷ Madrid Action Plan for Biosphere Reserves (2008–2013), SC.2008/WS/36, SC.2010/WS/22.

⁸ A New roadmap for the Man and the Biosphere (MAB) Programme and its World Network of Biosphere Reserves, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247418> [dostęp: 7.05.2021].

⁹ Paryż, 8–12 czerwca 2015 r.

¹⁰ Paryż, 3–18 listopada 2015 r.

działania określone w Strategii MAB będą wdrażane przez powiązany Plan Działań MAB, a ich realizacja będzie oceniana za pomocą Ram Ewaluacyjnych. Cele strategiczne MAB na lata 2015–2025 wywodzą się z trzech funkcji rezerwatów biosfery określonych w Ramach Ustawowych WNBR oraz kluczowego globalnego wyzwania, jakim są zmiany klimatyczne, określone w Madryckim Planie Działań na rzecz Rezerwatów Biosfery.

Cel strategiczny 1. Ochrona bioróżnorodności, przywracanie i wzmacnianie usług ekosystemowych oraz wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych. W uzasadnieniu dokonanego wyboru autorzy koncepcji stwierdzili, że utrata bioróżnorodności skutkuje redukcją usług ekosystemowych, stwarza bezpośrednie zagrożenie dla dobrostanu człowieka i jest ważnym wskaźnikiem niezrównoważonego systemu. Utrata i fragmentacja siedlisk spowodowana presją antropocentryczną, a zwłaszcza niezrównoważonymi wzorcami konsumpcji i produkcji, jest główną przyczyną zmniejszania bioróżnorodności na całym świecie. Obecna, nieznana wcześniej skala eksploatacji zasobów naturalnych wymaga lepszego zarządzania nimi i wykorzystania ich¹¹.

Cel strategiczny 2. Przyczynianie się do budowania zrównoważonych, zdrowych i sprawiedliwych społeczeństw, gospodarek i prosperujących osiedli ludzkich w harmonii z biosferą. Podstawą wyboru tego celu było twierdzenie, że ludność na świecie w coraz większym stopniu koncentruje się w szybko rozwijających się obszarach miejskich o różnej wielkości, co prowadzi do nadmiernej eksploatacji i niezrównoważonego wykorzystania ograniczonych zasobów naturalnych, przyspiesza zanieczyszczenie środowiska i degradacji oraz ma istotny wpływ na ludzkie samopoczucie. Zdrowe, sprawiedliwe społeczeństwa i gospodarki oraz osiedla ludzkie są głównym celem dążenia do długoterminowej stabilności i rozwoju społecznego. Osiągnięcie tego celu wymaga dogłębnej znajomości dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, realiów społeczno-gospodarczych oraz innowacyjnego podejścia do zwiększania odporności na zmiany środowiskowe. Sieć Rezerwatów Biosfery MAB jest wyjątkowo dobrze przygotowana do realizacji celu, jakim jest uzyskanie dobrze prosperujących gospodarek i zrównoważonych społeczeństw, nie tylko przez poszczególne państwa członkowskie, ale także przez transgraniczne rezerwaty biosfery. Transgraniczne rezerwaty biosfery dają możliwości współpracy, sprzyjają harmonijnemu współistnieniu ludzi, ludzi i przyrody oraz promują

¹¹ Por. rozważania uwzględniające aspekt produkcji rolnej i żywnościowej: R. Lal, *Enhancing ecosystem services with no-till*, „Renewable Agriculture and Food Systems” 2013, vol. 28(2), s. 102–114.

kulturę pokoju w kwestii korzystania ze wspólnych zasobów naturalnych i czerpania z nich korzyści przez wszystkich zainteresowanych.

Cel strategiczny 3. Ułatwienie nauki o bioróżnorodności i zrównoważonym rozwoju, edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju (ESD) i budowania potencjału. Nauka o zrównoważonym rozwoju – zdaniem autorów koncepcji – to zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów, które w transdyscyplinarny sposób czerpie z dostępnej wiedzy naukowej, tradycyjnej i miejscowej, by identyfikować, rozumieć i rozwiązywać obecne i przyszłe problemy gospodarcze, środowiskowe, etyczne i społeczne związane ze zrównoważonym rozwojem¹². Na tym poziomie rezerwat biosfery wymaga współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym naukowcami, politykami, twórcami, członkami społeczności lokalnych i zaangażowanymi przedstawicielami sektora prywatnego. ESD promuje włączenie najważniejszych zagadnień zrównoważonego rozwoju do nauczania, aby motywować i wzmacniać uczniów do zmiany ich zachowania przez nabywanie nowych umiejętności, kompetencji i wartości oraz do podejmowania działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Rezerваты biosfery mogą mieć istotne znaczenie w operacjonalizacji i wykorzystywaniu nauki o zrównoważonym rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym w celu budowania wiedzy naukowej, identyfikowania najlepszych praktyk i wzmacniania powiązań między nauką, polityką oraz edukacją i szkoleniem na rzecz zrównoważonego rozwoju¹³.

Cel strategiczny 4. Wspieranie łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu oraz innych aspektów globalnych zmian środowiskowych. Zgodnie z piątym Raportem Oceniającym Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) ocieplenie systemu klimatycznego jest faktem. Wiele obserwowanych od lat 50. XX wieku zmian pojawiło się pierwszy raz od tysiącleci. Konkretnie walory i możliwości rezerwatów biosfery w odniesieniu do zmian klimatu zostały uwzględnione w Madryckim Planie Działań na rzecz Rezerwatów Biosfery (2008–2013) oraz Deklaracji Drezdeńskiej w sprawie Rezerwatów Biosfery i Zmian Klimatu (2011). Kładą one nacisk na możliwości Programu MAB i rezerwatów biosfery w zakresie łagodzenia skutków zmian klimatu i dostosowywania się do nich oraz skutecznego włączania ich

¹² Por. H. Kopnina, *Education for the future? Critical evaluation of education for sustainable development goals*, „The Journal of Environmental Education” 2020, vol. 51(4), s. 280–291; L. López, M.C. Rubio, D. Rodríguez, *The role of scientists at the human-nature interface on MaB protected areas*, „Cuadernos Geográficos” 2021, vol. 60(1), s. 263–278.

¹³ B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 251–264.

w krajowe i międzynarodowe strategie i polityki klimatyczne¹⁴. Wymaga to uwzględnienia i monitorowania interakcji między zmianą klimatu a innymi aspektami globalnej zmiany środowiska, takimi jak: utrata bioróżnorodności, urbanizacja, pustynnienie, degradacja zasobów ziemi i wody oraz zubożenie warstwy ozonowej w stratosferze. Plan Działania z Limy jest przedstawiony jako matryca, ustrukturyzowana zgodnie ze strategicznymi obszarami działania Strategii MAB 2015–2025. Zawiera docelowe działania i rezultaty, które mają przyczynić się do realizacji celów strategicznych zawartych w Strategii. Określa również podmioty ponoszące główną odpowiedzialność za wdrożenie wraz z zakresem czasowym i wskaźnikami efektywności. Wykorzystując Strategię MAB 2015–2025 oraz Plan Działań z Limy 2016–2025 jako kluczowe punkty odniesienia, Komitety Krajowe MAB i sieci MAB są zachęcane do przygotowania własnych strategii i planów działania. Powinny one opierać się na krajowych i regionalnych realiach i imperatywach oraz przyczyniać się zarówno do rozwiązania tych problemów, jak i do wdrożenia Planu Działania z Limy na poziomie globalnym¹⁵.

Podsumowując rozważania, można stwierdzić, że UNESCO od lat działa na rzecz ochrony środowiska, ograniczania utraty bioróżnorodności planety, łącząc to z rozwojem człowieka. Prowadzi takie programy, jak: Międzynarodowy Program Hydrologiczny (International Hydrological Programme, IHP), Międzynarodowy Program Nauk o Ziemi (International Geoscience Programme, IGCP), Międzynarodowa Komisja Oceanograficzna (Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC) oraz Program Zarządzania Transformacją Społeczną (Management of Social Transformations, MOST) czy Globalny Program Działań (GAP) w sprawie Edukacji dla Zrównoważonego Rozwoju (Education for Sustainable Development, ESD). We wszystkich wskazanych aktywnościach mogą, a nawet powinny uczestniczyć rezerwy biosfery. Program UNESCO „Człowiek i Biosfera” realizuje najszerzej ujęte cele zrównoważonego rozwoju w ramach rezerwatów biosfery, łącząc aspekty lokalne, regionalne i globalne w spójną całość społeczną, gospodarczą, kulturową i środowiskową. Należy podkreślić przenikliwość badawczą Profesora Romana Budzinowskiego, który właśnie na te związki – w kontekście działalności rolniczej – wielokrotnie zwracał uwagę.

¹⁴ Szerzej: A. Meggle, *Biosphere reserves, real-life observatories of climate change*, draft UNESCO MAB report based on a 2015 survey, Paris 2017.

¹⁵ G. Köck, A. Arnberger, L. Möller, *Agenda 2030 und Lima-Aktionsplan-Anpassung der Biosphere Reserves für die Zukunft*, „Biosphäre 4.0”, Berlin – Heidelberg 2020, s. 61–83.

BIBLIOGRAFIA

- Budzinowski R. (2002), *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Budzinowski R. (2006), *Przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Budzinowski R. (2007), *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Budzinowski R. (2014), *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Caldwell L.K. (1996), *International Environmental Policy*, Duke University Press.
- Dyer M.I., Holland M.M. (1988), *UNESCO's Man and the Biosphere Program*, „BioScience” vol. 38(9).
- Hadley M. (2006), *A practical ecology: the man and the biosphere (MAB) programme*, w: P. Petitjean, V. Zharov, G. Glaser, J. Richardson, B. de Padirac, G. Archibald (red.), *Sixty Years of Science at UNESCO 1945–2005*, Paris.
- Ishwaran N. (2012), *Science in intergovernmental environmental relations: 40 years of UNESCO's Man and the Biosphere (MAB) Programme and its future*, „Environmental Development” vol. 1(1).
- Ishwaran N., Persic A., Tri N.H. (2008), *Concept and practice: the case of UNESCO biosphere reserves*, „International Journal of Environment and Sustainable Development” vol. 7(2).
- Jeżyńska B. (2012), *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” t. X.
- Jeżyńska B. (2014), *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne, Opinie i Ekspertyzy OE – 214*, Biuro Analiz i Dokumentacji Senatu.
- Köck G., Arnberger A., Möller L. (2020), *Agenda 2030 und Lima-Aktionsplan-Anpassung der Biosphere Reserves für die Zukunft*, „Biosphäre 4.0”, Berlin – Heidelberg.
- Kopnina H. (2020), *Education for the future? Critical evaluation of education for sustainable development goals*, „The Journal of Environmental Education” vol. 51(4).
- Król M. A. (2013), *Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” t. XI.
- Lal R. (2013), *Enhancing ecosystem services with no-till*, „Renewable Agriculture and Food Systems” vol. 28(2).
- López L., Rubio M.C., Rodríguez D. (2021), *The role of scientists at the human-nature interface on MaB protected areas*, „Cuadernos Geográficos” vol. 60(1).
- Meggle A. (2016), *Biosphere reserves, real-life observatories of climate change*, draft UNESCO MAB report based on a 2015 survey, Paris 2017.
- Niewiadomski A. (2015), *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Reed M.G. (2019), *The contributions of UNESCO Man and Biosphere Programme and biosphere reserves to the practice of sustainability science*, „Sustainability Science” vol. 14(3).

THE UNESCO CONCEPT OF BIOSPHERE RESERVES

Summary

Sustainable development and problems related to it are currently the subject of interest of numerous scientific, governmental and social bodies, and the discussion that is going on concerns all levels and types of environmental pressures. Therefore, the activities undertaken by UNESCO that aim at creating a platform for sustainable interaction in the form of biosphere reserves should be considered as worthy of presentation here. They constitute an exceptional manifestation of the implementation of the sustainable development principle in practice.

Keywords: biosphere, agricultural activity, sustainable development

LA CONCEZIONE DI RISERVA DI BIOSFERA DELL'UNESCO

Riassunto

Al giorno d'oggi lo sviluppo sostenibile costituisce un argomento d'interesse in numerose sedi scientifiche, governative, sociali, con le discussioni coerenti con temi che riguardano tutti i livelli e tutti i tipi di pressione ambientale. Per questo motivo, degne di nota sono le attività intraprese dall'UNESCO per creare una piattaforma specifica per la cooperazione sostenibile, vale a dire le riserve di biosfera, le quali sono un eccezionale esempio del principio di sviluppo sostenibile messo in pratica.

Parole chiave: biosfera, attività agricola, sviluppo sostenibile

ELŻBIETA KREMER*

O restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne

1. Uwagi ogólne

W dniu 8 lutego 2019 r. weszła w życie ustawa z 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne¹. Ustawa ta zawiera szczególne rozwiązania umożliwiające częściowe uregulowanie zadłużenia związanego z prowadzeniem działalności rolniczej. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, mieszkańcy wsi zdecydowanie rzadziej zadłużają się niż mieszkańcy miast, jednak kwota zaległych zobowiązań mieszkańców wsi w ostatnich latach zdecydowanie wzrosła; ponad 20% zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Długów zobowiązań dotyczy banków i instytucji finansowych. Stwierdzając, że obowiązujące dotychczas rozwiązania, a w szczególności ustawa z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, która umożliwia tylko częściową restrukturyzację zadłużenia, nie są unormowaniem wystarczającym, uznano za konieczne wprowadzenie nowych, nieznanych jeszcze rozwiązań². Uzasadnione jest więc podjęcie rozważań dotyczących restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne i sformułowanie ich oceny.

Rozważania te warto jednak poprzedzić dwójakimi uwagami. Pierwsze, historyczne, dotyczą szczególnego ustawodawstwa z okresu dwudziestolecia międzywojennego zawierającego rozwiązania o charakterze restrukturyzacyjnym adresowane do podmiotów prowadzących gospodar-

* Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa.

¹ Ustawa z 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz. U. z 2019 r., poz. 33).

² Uzasadnienie projektu ustawy z 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, LEX.

stwa rolne. Drugie odnoszą się natomiast do obowiązującego ogólnego prawa restrukturyzacyjnego i relacji, jakie zachodzą między nim a ustawą z 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. Dopiero wówczas można uzyskać właściwą perspektywę do oceny przyjętych rozwiązań.

2. Uwagi historyczne

W okresie dwudziestolecia międzywojennego ukształtowało się szczególne ustawodawstwo o charakterze restrukturyzacyjnym adresowane do osób prowadzących gospodarstwa rolne. Było ono w ówczesnej literaturze określane jako „ulgowe ustawodawstwo rolnicze”³. Pierwszym aktem z tej grupy jest rozporządzenie Prezydenta RP z 23 sierpnia 1932 r. o zapobieganiu skutkom trudności płatniczych w rolnictwie. Jego adresatami byli właściciele, użytkownicy, a także dzierżawcy gospodarstw rolnych, z tym że do osób wpisanych do rejestru handlowego ta regulacja nie miała zastosowania.

Rozporządzenie wprowadzało i regulowało dwie instytucje: odroczenie wypłat i postępowanie układowe. O odroczeniu wypłat na jednoroczny okres gospodarczy orzekał sąd okręgowy na wniosek dłużnika lub wierzyciela. Odroczenie wypłat mogło nastąpić, gdy prowadzący gospodarstwo rolne posiadał dostateczny majątek do całkowitego zaspokojenia wszystkich wierzycieli, a który wskutek wyjątkowych i niezależnych od niego okoliczności zaprzestał wypłat lub przewidywał w najbliższej przyszłości konieczność czasowego ich zaprzestania. Instytucja odroczenia wypłat nie mogła być stosowana do wszystkich zobowiązań dłużnika. Ustawodawca wyłączył z niej pewne kategorie, takie jak: zobowiązania o charakterze publicznoprawnym, bieżące opłaty na ubezpieczenia społeczne, należności zabezpieczone zastawem, należne raty z pożyczek długoterminowych udzielanych przez banki państwowe lub instytucje długoterminowe zabezpieczone na nieruchomości. Konsekwencją odroczenia było poddanie kontroli sądu sposobu sprawowania zarządu gospodarstwem rolnym, a także przyjęcie przez dłużnika pewnych ograniczeń w rozporządzaniu gospodarstwem rolnym.

Drugą instytucją było postępowanie układowe. Mianowicie w przypadku, gdy przed upływem 12 miesięcy od wydania wyroku stanowiącego o odroczeniu wypłat dłużnik przewidywał, że nie będzie mógł zaspokoić wszystkich wierzycieli, powinien był w sądzie, który zezwolił na odrocze-

³ E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 287 i n.

nie wypłat, złożyć – pod rygorem uchylenia odroczenia wypłat – wniosek o otwarcie postępowania układowego. Otwarcie postępowania układowego powodowało z mocy prawa dalsze przedłużenie terminu odroczenia wypłat, ze wszystkimi jego skutkami, aż do chwili zawarcia układu przez sąd. To postępowanie układowe miało ograniczony zakres przedmiotowy, gdyż dotyczyło tylko długów rolnych, a ponadto można było z niego skorzystać jedynie po uprzednim odroczeniu wypłat przez sąd. Należy jednak podkreślić, że w tym okresie brakowało w Polsce powszechnych przepisów o postępowaniu układowym. Takie przepisy pochodzą dopiero z 1934 r.⁴, tym samym postępowanie układowe dotyczące długów rolnych uregulowane w rozporządzeniu z 23 sierpnia 1932 r. miało niewątpliwie nowatorski charakter.

Drugim istotnym aktem prawnym zaliczanym do grupy ulgowego ustawodawstwa rolnego jest rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych⁵. Regulowało ono zarówno problematykę konwersji długów rolniczych, jak i problematykę postępowania układowego i likwidacyjnego⁶. Termin „konwersja długu” nie było jednoznaczne, często kryły się pod nim zjawiska, których kwalifikacja prawna była różna. W życiu gospodarczym konwersja oznaczała zazwyczaj przekształcenie jednego długu w inny, mniej uciążliwy dla dłużnika⁷.

W powołanym rozporządzeniu z 24 października 1934 r. możliwość dokonania konwersji długu w swym podstawowym, ogólnym założeniu została oparta na konstrukcji umownego wstąpienia osoby trzeciej w prawa zaspokojonego wierzyciela z art. 178 pkt 2 Kodeksu zobowiązań. Mianowicie dłużnik sam spłacał wierzyciela sumą pożyczoną od osoby trzeciej, w zamian za to mógł podstawić osobę trzecią w prawa wierzyciela. A zatem chcąc się pozbyć jednego uciążliwego długu, dłużnik zaciągał drugi dług mniej uciążliwy, ale korzystający z tych samych zabezpieczeń. Rozporządzenie zawierało również takie rozwiązania, jak: zawieszenie do 1 października 1938 r. wymagalności wszelkich długów powstałych przed 1 lipca 1932 r., rozłożenie na 28 równych rat zapłaty za długi, których płatność już nastąpiła lub miała nastąpić przed 1 kwietnia 1935 r. Z prawnego punktu widzenia są to najprostsze rozwiązania, a ich skutki ekonomiczne obciążały przede wszystkim wierzycieli długów rolniczych.

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (t.j. Dz. U. z 1991 r., Nr 118, poz. 512 ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych (Dz. U. z 1936 r., Nr 5, poz. 59).

⁶ E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania...*, s. 290.

⁷ A. Szpunar, *Uwagi o tak zwanej konwersji długu*, „Rejent” 2000, nr 2, s. 13.

Rozporządzenie o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych przewidywało jeszcze dwa oryginalne rozwiązania: możliwość zapłaty długów rolniczych papierami wartościowymi i konwersję długów rolniczych na kredyt długoterminowy w listach zastawnych⁸. Z możliwości zapłaty długów rolniczych papierami wartościowymi można było skorzystać w ciągu 3 lat od wejścia w życie rozporządzenia. W tym celu minister skarbu w porozumieniu z ministrem rolnictwa i reform rolnych oznaczał papiery wartościowe w drodze rozporządzeń i określał kurs, po którym wierzyciele byli zobowiązani przyjmować te papiery. Papierami wartościowymi można było uregulować nie tylko kapitał długu, ale także odsetki, prowizje, koszty i inne należności uboczne z tytułu długu. Jednak najciekawszym pod względem prawnym rozwiązaniem była konwersja długów rolniczych na kredyt długoterminowy w listach zastawnych. Istotą tego rozwiązania stanowiło to, że długi rolnicze zabezpieczone hipotecznie mogły być w okresie 3 lat od wejścia w życie rozporządzenia skonwertowane na dług w 4,5-proc. listach zastawnych, umarzalnych w okresie nie dłuższym niż 55 lat, z tym że należność wierzyciela była spłacana tymi listami po kursie *al pari*.

Do dokonania konwersji uprawnione były instytucje kredytu długoterminowego, decyzja zapadała na mocy swobodnego uznania tej instytucji, a wniosek o konwersję mógł złożyć dłużnik albo wierzyciel. Akt konwersji sporządzany był przed notariuszem i powinien był zawierać ustanowienie pożyczki w listach zastawnych oraz rozliczenie właściciela nieruchomości z wierzycielami. Listy zastawne pochodzące z udzielonej pożyczki wydawane były wierzycielowi długów rolnych przez instytucję dokonującą konwersji. Pożyczka udzielona w listach zastawnych jako efekt konwersji długów rolniczych podlegała zabezpieczeniu hipotecznemu na pierwszym miejscu.

Omawiane rozporządzenie, obok wskazanych wyżej zagadnień związanych z konwersją i uporządkowaniem długów rolniczych, dotyczyło również postępowania układowego i likwidacyjnego. Zakres postępowania układowego był szerszy niż w rozporządzeniu z 1932 r., ponieważ mogli z niego skorzystać zarówno ci dłużnicy długów rolnych, którzy wcześniej korzystali z ulg przewidzianych w ramach konwersji długu, jak i ci dłużnicy, którzy z nich nie korzystali, a zaprzestali płacenia swoich zobowiązań prywatno- lub publicznoprawnych. Tym samym postępowanie układowe nabrało samodzielnego charakteru.

W ustawodawstwie okresu międzywojennego dotyczącego problematyki odpowiedzialności za długi rolne można jeszcze wskazać te akty prawne, które wprowadzały różnego rodzaju ulgi i ułatwienia, ale nie dla osób od-

⁸ E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania...*, s. 294.

powiedzialnych z tytułu długów rolnych, lecz dla instytucji kredytowych posiadających wierzytelności rolnicze. Przykładowo można wskazać ustawę z 25 lutego 1932 r. o ulgach kredytowych dla instytucji rolniczych⁹ i ustawę z 24 marca 1933 r. o ułatwieniach dla instytucji kredytowych, przyznających dłużnikom ulgi w zakresie wierzytelności rolniczych¹⁰.

Aby uzyskać pełny obrazu stanu prawnego z okresu międzywojennego, należy odnieść się jeszcze do ówczesnego prawa upadłościowego z 24 października 1934 r.¹¹ i prawa o postępowaniu układowym również z 24 października 1934 r.¹² Prawo upadłościowe w art. 3 określiło podmioty, w stosunku do których nie można było ogłosić upadłości. Podstawowa kategoria podmiotów, wobec których wyłączona została możliwość ogłoszenia upadłości, to podmioty, które pełniły szczególne role i funkcje publiczne w życiu społeczno-gospodarczym. Jednak wśród podmiotów, w przypadku których wyłączona została możliwość ogłoszenia upadłości, wymienione zostały osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne (chyba że osoba fizyczna prowadziła gospodarstwo rolne w większym rozmiarze i uzyskała status kupca rejestrowego).

Natomiast w przypadku, gdy gospodarstwo rolne było przedmiotem działalności osoby prawnej, zdolność upadłościowa istniała. Podobnie wyglądała sytuacja na tle prawa o postępowaniu układowym – osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne nie posiadała zdolności układowej, chyba że prowadząc gospodarstwo w większym rozmiarze, uzyskała status kupca rejestrowego. To wyłączenie zdolności układowej na podstawie ogólnych przepisów prawa o postępowaniu układowym z 24 października 1934 r. nie pozbawiało jednak osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne możliwości zawarcia układu, gdyż mogła ona skorzystać ze szczególnego postępowania układowego uregulowanego w powoływanym rozporządzeniu z 24 października 1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych, adresowanego wyłącznie do osób prowadzących gospodarstwa rolne.

Powyższe uwagi skłaniają do następujących wniosków: po pierwsze, problematyka prawnej możliwości przekształcenia, konwersji, restrukturyzacji długów rolniczych w związku z uciążliwością tych długów, niewypła-

⁹ Ustawa z 25 lutego 1932 r. o ulgach kredytowych dla instytucji rolniczych (Dz. U. Nr 24, poz. 188).

¹⁰ Ustawa z 24 marca 1933 r. o ułatwieniach dla instytucji kredytowych, przyznających dłużnikom ulgi w zakresie wierzytelności rolniczych (Dz. U. Nr 25, poz. 211).

¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. 93, poz. 834).

¹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. – Prawo o postępowaniu układowym (Dz. U. Nr 93, poz. 836).

calnością dłużnika bądź zagrożeniem niewypłacalnością została uregulowana w sposób szczególny, a tym samym wyłączone zostały rozwiązania zawarte w powszechnym prawie upadłościowym i w prawie o postępowaniu układowym; po drugie, w ramach przyjętych rozwiązań szczególnych dotyczących konwersji, restrukturyzacji długów rolniczych ówczesny ustawodawca zastosował różne konstrukcje prawne, tworząc bogaty katalog instrumentów służących oddłużeniu sektora rolnego.

3. Uwagi dotyczące prawa upadłościowego i prawa restrukturyzacyjnego

Po II wojnie światowej szczególne ustawodawstwo oddłużeniowe (rolne) przestało obowiązywać, a moc prawną zachowało jedynie powszechne Prawo upadłościowe z 24 października 1934 r. i powszechne Prawo o postępowaniu układowym z 24 października 1934 r. W nowej ustawie z 28 lutego 2003 r. dotyczącej Prawa upadłościowego i naprawczego¹³ utrzymana została dotychczasowa zasada, iż osoba fizyczna prowadząca gospodarstwo rolne nie posiada zdolności upadłościowej, a tym samym nie jest możliwe zawarcie układu i dokonanie restrukturyzacji zobowiązań upadłego. Natomiast restrukturyzacja zobowiązań upadłego mogła obejmować w szczególności: odroczenie wykonania zobowiązań, rozłożenie spłaty długów na raty, zmniejszenie sumy długów, konwersje wierzytelności na udziały lub akcje, jak również zmianę, zamianę lub uchylenie prawa zabezpieczającego określoną wierzytelność (art. 270).

Nowe Prawo upadłościowe i naprawcze regulowało ponadto nieznaną wcześniej instytucję, jaką jest możliwość oddłużenia, która mogła mieć zastosowanie do upadłego będącego osobą fizyczną. Ustawa z 28 lutego 2003 r. wprowadziła też nowy rodzaj postępowania – postępowanie naprawcze, które mogło być stosowane do zagrożonych niewypłacalnością przedsiębiorców wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego. Kolejna zmiana stanu prawnego nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne¹⁴. Głównym założeniem ustawy było wprowadzenie skutecznych instrumentów pozwalających na dokonanie restrukturyzacji przedsiębiorstwa dłużnika i zapobieżenie jego likwidacji.

Praktyka pokazała, że sam fakt ogłoszenia upadłości dłużnika wyklucza możliwość skutecznej restrukturyzacji, niezależnie od tego, czy jest to

¹³ Ustawa z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535).

¹⁴ Ustawa z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2019 r., poz. 243 ze zm.).

upadłość z możliwością zawarcia układu, czy likwidacyjna. Skojarzenia upadłości z końcem działalności, bankructwem i brakiem możliwości odzyskania swoich wierzytelności są tak silne, że w wielu przypadkach po ogłoszeniu upadłości wierzyciele nie chcą podejmować żadnych rozmów z dłużnikiem. Z tych względów projekt zakłada oddzielenie postępowań restrukturyzacyjnych od stygmatyzujących postępowań upadłościowych¹⁵. Dla jasności podziału zdecydowano się uregulować postępowania restrukturyzacyjne w osobnej ustawie – Prawo restrukturyzacyjne. W tym zakresie regulacja ta nawiązuje więc do rozwiązań przedwojennych. Ustawa wprowadza cztery postępowania restrukturyzacyjne: a) postępowanie o zatwierdzenie układu, b) przyspieszone postępowanie układowe, c) postępowanie układowe, d) postępowanie sanacyjne. Restrukturyzacja w rozumieniu ustawy (art. 3 ust. 1) oznacza wyłącznie: a) zawarcie układu z wierzycielami, b) w przypadku postępowania sanacyjnego – zawarcie układu z wierzycielami oraz przeprowadzenie działań sanacyjnych, przy zabezpieczeniu słusznych praw wierzycieli. Restrukturyzacja przedsiębiorstwa dotyczy więc głównie zobowiązań, a w znacznie mniejszym stopniu – sposobu zarządzania przedsiębiorstwem. Przewidziane postępowania mają zapewnić możliwość wyboru formy restrukturyzacji dostosowanej do potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa w konkretnej sytuacji finansowej.

Zdolność restrukturyzacyjna określa podmiotowy zakres zastosowania ustawy. Jest to przyznana przez ustawodawcę określonym kategoriom podmiotów zdolność do bycia podmiotem postępowania restrukturyzacyjnego, a konkretnie zdolność do występowania w postępowaniu restrukturyzacyjnym w charakterze dłużnika.

Jak słusznie zauważa Anna Hrycaj¹⁶, zgodnie z art. 3 Prawa restrukturyzacyjnego celem postępowania restrukturyzacyjnego jest uniknięcie ogłoszenia upadłości dłużnika. W świetle tej regulacji powstaje pytanie, czy podmioty, które nie posiadają zdolności upadłościowej, a więc nie grozi im ogłoszenie upadłości, posiadają zdolność restrukturyzacyjną, skoro bezprzedmiotowe jest co do nich podejmowanie działań zmierzających do uniknięcia ogłoszenia upadłości. Według art. 6 Prawa upadłościowego zdolności upadłościowej nie posiadają: Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, publiczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje i osoby prawne utworzone w drodze ustawy, chyba że ustawa ta stanowi inaczej, oraz utworzone w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne, które nie prowadzą

¹⁵ Z uzasadnienia do projektu ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne.

¹⁶ P. Filipiak, A. Hrycaj (red.), *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, LEX/el. 2020.

innej działalności gospodarczej lub zawodowej, uczelnie oraz fundusze inwestycyjne¹⁷.

Przyjęcie, że brak zdolności upadłościowej przesądza o braku zdolności restrukturyzacyjnej, oznaczałoby, że zdolności tej nie miałyby np. posiadające status przedsiębiorcy podmioty utworzone w drodze ustawy czy w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą. Pogląd taki byłby jednak błędny. Należy zauważyć, że w art. 6 Prawa upadłościowego zdolności upadłościowej został pozbawiony np. Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego. Te same podmioty zostały pozbawione zdolności restrukturyzacyjnej w art. 4 ust. 2 Prawa restrukturyzacyjnego. Gdyby brak zdolności upadłościowej miał przesądzać o braku zdolności restrukturyzacyjnej, wymienienie tych pomiotów w art. 4 ust. 2 Prawa restrukturyzacyjnego byłoby zbędne. Założenie racjonalności ustawodawcy nie pozwala na zaakceptowanie takiego poglądu.

Oznacza to, że zdolność restrukturyzacyjna danego podmiotu nie zależy od tego, czy podmiot ten posiada zdolność upadłościową, a katalog podmiotów, które posiadają zdolność restrukturyzacyjną bądź jej nie posiadają, został w sposób zupełny uregulowany w art. 4 Prawa restrukturyzacyjnego. Zdolność restrukturyzacyjną posiadają przede wszystkim przedsiębiorcy, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 Prawa restrukturyzacyjnego przepisy ustawy stosuje się do przedsiębiorców w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Jak stanowi art. 43¹ k.c., przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, prawna oraz jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ k.c., prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.

Na tym tle pojawia się pytanie, czy zdolność restrukturyzacyjną posiada rolnik indywidualny, zważywszy, że o ile w prawie upadłościowym ustawodawca jednoznacznie przesądził, że rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rolne nie posiada zdolności upadłościowej, o tyle w prawie restrukturyzacyjnym pośród wymienionych podmiotów nieposiadających zdolności restrukturyzacyjnej rolnik indywidualny nie został wymieniony. Należy się zatem odwołać do pojęcia przedsiębiorcy w rozumieniu art. 43¹ k.c., zgodnie z którym rolnik indywidualny prowadzący we własnym imieniu działalność wytwórczą w zakresie upraw o wymienionych cechach działalności gospodarczej jest przedsiębiorcą.

Do kategorii tej nie należą rolnicy nieuczestniczący w obrocie gospodarczym, którzy prowadzą gospodarstwo rolne zaspokajające jedynie potrzeby własnej rodziny, wymaganie bowiem uczestnictwa w obrocie polega na

¹⁷ Szerzej: F. Zedler, w: A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Kraków 2003, s. 33.

realizowaniu swojej działalności przez odpłatne ekwiwalentne świadczenia wzajemne spełniane za pomocą wielorazowych czynności faktycznych i prawnych. Postępowania restrukturyzacyjne to postępowania cywilne prowadzone przez sądy rejonowe gospodarcze wobec dłużnika niewypłacalnego lub zagrożonego niewypłacalnością. Obowiązująca ustawa z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne ma charakter regulacji ogólnej i nie zawiera żadnych szczególnych rozwiązań dla podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne.

4. Ustawa z 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne

Ustawa o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne wprowadza rozwiązania szczególne w stosunku do rozwiązań zawartych w ustawie z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne. Jak zaznaczono na wstępie, powodem wprowadzenia rozwiązań szczególnych był wzrost zaległych zobowiązań podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne wobec banków i instytucji finansowych oraz ograniczone możliwości restrukturyzacji zadłużenia na podstawie funkcjonującej ustawy – Prawo restrukturyzacyjne.

Zgodnie z art. 2 ustawy z 9 listopada 2018 r. restrukturyzacją można objąć długi o charakterze pieniężnym powstałe w związku z prowadzeniem działalności rolniczej przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne. Podmioty, które mogą skorzystać z restrukturyzacji, mają następujące cechy: 1) jest to osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, 2) ma miejsce zamieszkania albo siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 3) jest właścicielem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹⁸, 4) jest małym, średnim lub dużym przedsiębiorstwem w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹, 5) od co najmniej 3 lat prowadzi działalność rolniczą w rozumieniu przepisów ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku

¹⁸ Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1892 oraz z 2018 r., poz. 1588, 1669 i 2244).

¹⁹ Załącznik I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne

rolnym (dalej: działalność rolnicza) w gospodarstwie wymienionym w pkt 3, licząc od dnia powstania wobec tego podmiotu obowiązku podatkowego w zakresie podatku rolnego w odniesieniu do gruntów wchodzących w skład tego gospodarstwa, 6) jest niewypłacalny w rozumieniu przepisów ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe²⁰ albo zagrożony niewypłacalnością w rozumieniu przepisów ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne²¹.

Z restrukturyzacji zadłużenia nie mogą natomiast skorzystać podmioty prowadzące gospodarstwo rolne znajdujące się w likwidacji lub w upadłości ani podmioty, wobec których toczy się postępowanie restrukturyzacyjne na podstawie ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne. Wyznaczony w ustawie krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z restrukturyzacji zadłużenia po raz pierwszy został określony bardzo szeroko, gdyż objął zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, ale posiadające zdolność prawną. Do kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z restrukturyzacji zadłużenia zaliczone zostały również małe, średnie lub duże przedsiębiorstwa w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014.

Wskazane podmioty muszą ponadto spełniać te same przesłanki dotyczące zarówno związku z Polską poprzez miejsce zamieszkania lub siedziby, jak i gospodarstwa rolnego i prowadzonej działalności rolniczej. Odwołanie się do definicji gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej zawartych w ustawie o podatku rolnym, po pierwsze, sprawia, że ustalenie zakresu tych pojęć nie następuje trudności, po drugie, zważywszy na treść i zakres tych definicji, pozwala spełnić wynikające z nich wymogi, co oznacza, że potencjalny krąg podmiotów chcących skorzystać z restrukturyzacji zadłużenia powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej jest dość szeroki.

Wystarczy bowiem przypomnieć, że w świetle ustawy o podatku rolnym za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne (z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza) o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej,

z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 193 z 1.07.2014 r., s. 1, z późn. zm.; dalej: rozporządzenie nr 702/2014).

²⁰ Ustawa z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 2344 i 2491 oraz z 2018 r., poz. 398, 685, 1544 i 1629).

²¹ Ustawa z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1508 oraz z 2018 r., poz. 149, 398, 1544 i 1629).

osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej²². Tym samym dla uznania określonych gruntów za gospodarstwo rolne nie jest konieczne, aby stanowiły one zorganizowaną całość bądź leżały na obszarze jednej gminy, powiatu czy województwa. Gospodarstwo rolne tworzą bowiem grunty będące własnością lub w posiadaniu jednej osoby, położone na dowolnym obszarze, nawet gdy nie istnieje pomiędzy nimi żadna więź ekonomiczna czy gdy z uwagi na położenie (np. w różnych gminach) nie mogą one stanowić zorganizowanej całości.

Z definicji gospodarstwa rolnego, wprowadzonej na potrzeby podatku rolnego, wynika, że jedynym elementem łączącym wyżej wymienione grunty jest osoba rolnika. Definicja gospodarstwa rolnego na potrzeby opodatkowania podatkiem rolnym bazuje na powierzchni użytków rolnych. Jeżeli powierzchnia użytków rolnych stanowiących własność lub będących w posiadaniu podatnika przekracza 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy, to jest to wystarczająca przesłanka do uznania tych użytków za gospodarstwo rolne²³. Pojęcie gospodarstwa rolnego zawarte w ustawie o podatku rolnym różni się istotnie od definicji gospodarstwa rolnego zawartej w art. 55³ k.c.

Natomiast za działalność rolniczą uważa się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego i reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb²⁴. Pojęcie działalności rolniczej ustawodawca precyzuje, wskazując na określone rodzaje działalności, przede wszystkim o charakterze produkcyjnym. Znaczenie czynności mieszczących się w pojęciu działalności rolniczej jest istotne dla zakresu przedmiotu opodatkowania tym podatkiem.

Pojęcie to – jak już wskazano – nie ma co prawda wpływu na przyjęcie statusu gospodarstwa rolnego, niemniej jest znaczące dla zakresu przedmiotu opodatkowania. Skoro bowiem ustawodawca poddaje opodatkowaniu grunty sklasyfikowane w odpowiedni sposób i niezajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, należy przyjąć, iż uznanie, że dane czynności dotyczące gruntu są jeszcze działalnością rolniczą, a nie gospodarczą, powoduje opodatkowanie ich podatkiem rolnym²⁵. Jednak w analizowanej ustawie o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów

²² Art. 2 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 333).

²³ L. Etel, B. Pahl, M. Popławski, *Podatek rolny. Komentarz*, LEX/el. 2021.

²⁴ Art. 2 ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 333).

²⁵ P. Borszowski, *Komentarz do ustawy o podatku rolnym*, w: idem, *Podatek rolny i leśny. Komentarz*, Warszawa 2013.

prowadzących gospodarstwo rolne odwołanie w art. 1 ust. 2 pkt 5 do wymogu prowadzenia co najmniej od 3 lat działalności rolniczej w rozumieniu przepisów o podatku rolnym pełni szczególną rolę, stanowi bowiem jedną z ustawowych przesłanek, która musi być spełniona, aby przeprowadzenie restrukturyzacji zadłużenia było możliwe.

O ile więc pojęcie prowadzenia działalności rolniczej na potrzeby podatku rolnego ma znaczenie przede wszystkim dla ustalenia zakresu przedmiotu opodatkowania, o tyle w przypadku ubiegania się o dokonanie restrukturyzacji zadłużenia przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne konieczne jest prowadzenie działalności rolniczej co najmniej od 3 lat. Ponadto podmiot prowadzący gospodarstwo rolne starający się o przeprowadzenie restrukturyzacji zadłużenia musi być niewypłacalny w rozumieniu ustawy – Prawo upadłościowe lub zagrożony niewypłacalnością w rozumieniu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne.

Uwagi dotyczące zakresu podmiotów, które mogą skorzystać z restrukturyzacji zadłużenia, prowadzą do następujących wniosków. Po pierwsze, zakres ten został ustalony szeroko, ponieważ obejmuje wszystkie podmioty będące zarówno osobami fizycznymi, osobami prawnymi, jak i jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, po drugie, wymóg bycia właścicielem gospodarstwa rolnego, poprzez odesłanie do ustawy o podatku rolnym, obejmuje gospodarstwa, począwszy od stosunkowo małej powierzchni użytków rolnych, które mogą stanowić własność lub być w posiadaniu podatnika. Z kolei wymóg niewypłacalności lub zagrożenia niewypłacalnością ujęty jest podobnie jak w Prawie upadłościowym i Prawie restrukturyzacyjnym. Z restrukturyzacji zadłużenia nie mogą natomiast skorzystać wskazane wyżej podmioty prowadzące gospodarstwo rolne znajdujące się w likwidacji lub upadłości albo wobec którego toczy się postępowanie restrukturyzacyjne na podstawie przepisów ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne.

Kolejne zagadnienie dotyczy form prawnych, w jakich może być realizowana restrukturyzacja zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. Na podstawie ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne restrukturyzację przeprowadza się w następujących postępowaniach restrukturyzacyjnych: 1) postępowaniu o zatwierdzenie układu, 2) przyspieszonym postępowaniu układowym, 3) postępowaniu układowym, 4) postępowaniu sanacyjnym. Natomiast na podstawie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne restrukturyzacja może polegać na: 1) udzielaniu przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: Agencja), podmiotowi prowadzącemu gospodarstwo rolne pomocy publicznej w formie: a) dopłat do oprocentowania kredytu udzielonego przez

bank na sfinansowanie spłaty zadłużenia powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej (dalej: kredyt restrukturyzacyjny), b) udzieleniu pożyczki na sfinansowanie spłaty zadłużenia powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej (dalej: pożyczka); 2) udzielaniu przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) podmiotowi prowadzącemu gospodarstwo rolne pomocy publicznej w formie gwarancji zabezpieczającej spłatę kredytu restrukturyzacyjnego; 3) przejściu przez KOWR długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej pod warunkiem przeniesienia własności całości albo części nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa.

Z przedstawionych rozwiązań wynika, że restrukturyzacja zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne ma odmienny charakter prawny niż restrukturyzacja prowadzona na podstawie ustawy – Prawo restrukturyzacyjne. Klasyczne postępowania restrukturyzacyjne uregulowane w tej ustawie prowadzone są przez sąd restrukturyzacyjny, a sądem restrukturyzacyjnym jest sąd rejonowy – wydział gospodarczy²⁶. Natomiast formy restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne polegające na udzieleniu dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, zawarciu umowy pożyczki na spłatę zadłużenia, realizowane przez Agencję oraz możliwość zawarcia z KOWR umowy gwarancji zabezpieczającej spłatę kredytu restrukturyzacyjnego stanowią formę pomocy publicznej.

Dlatego konieczne było, aby przyjęty program pomocy został notyfikowany w Komisji Europejskiej jako zgodny z wytycznymi Komisji Europejskiej co do pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji²⁷. Na podstawie art. 8 ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne i decyzji Komisji Europejskiej z 8 kwietnia 2020 r. o zgodności programu pomocy państwa na restrukturyzację zadłużenia gospodarstw rolnych²⁸ z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sukcesywnie uruchamiana jest dla niewypłacalnych lub zagrożonych niewypłacalnością podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne pomoc finansowa we wskazanych wyżej formach.

Formy pomocy polegające na udzielaniu dopłat do oprocentowania bankowych kredytów na restrukturyzację zadłużenia, pożyczek na spłatę zadłużenia oraz gwarancji spłaty zadłużenia będą uwarunkowane przedstawieniem przez wnioskodawcę, tj. podmiot prowadzący gospodarstwo rolne,

²⁶ Art. 14 ustawy z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2019 r., poz. 243 ze zm.).

²⁷ Pomoc państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. Urz. UE C 249 z 31.07.2014 r., s. 1).

²⁸ Pomoc na restrukturyzację zadłużenia gospodarstw rolnych, SA.56408(2020/N).

planu restrukturyzacji gospodarstwa rolnego zaakceptowanego przez właściwego ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego dyrektora wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego. W planie restrukturyzacji gospodarstwa rolnego określona będzie kwota kredytu lub pożyczki niezbędna do odzyskania płynności finansowej, zapewniająca długotrwałą zdolność gospodarstwa rolnego do konkurencyjności na rynku rolnym.

Opracowanie i realizacja planu restrukturyzacji wynika z wytycznych Komisji Europejskiej co do pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Ocena dyrektora wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego w zakresie realności wykonania planu restrukturyzacji, którego efektem ma być odzyskanie płynności finansowej gospodarstwa rolnego, będzie dokonywana na podstawie dostępnych danych ekonomicznych o gospodarstwach rolnych prowadzących produkcję rolną na obszarze działania wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego.

Wsparcie podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne we wskazanych wyżej przypadkach, które mają formę pomocy publicznej, umożliwia im spłatę zadłużenia bez zgody wierzycieli na jego restrukturyzację, gdyż przeprowadzona w ten sposób restrukturyzacja nie wpływa na sytuację prawną wierzycieli i nie powoduje zmniejszenia ich wierzytelności, a tym samym zmniejszenia kwot długu do spłaty.

Zupełnie odmienny charakter prawny ma natomiast forma restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne określona w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy, polegająca na przejęciu przez KOWR długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne pod warunkiem przeniesienia własności całości albo części nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa. Szczegółowa regulacja dotycząca tej formy restrukturyzacji zadłużenia zawarta jest w art. 7 ustawy. Przejęcie przez KOWR długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej następuje za zgodą wierzycieli, pod warunkiem przeniesienia przez ten podmiot własności całości albo części nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez ten podmiot na rzecz Skarbu Państwa.

Umowa przejęcia długu zawierana jest w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne. Natomiast w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy o przejęcie długu podmiot prowadzący gospodarstwo rolne zobowiązany jest złożyć zgodę wierzycieli na przejęcie długu, a zawarcie umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej określonej w umowie przejęcia długu następuje w terminie 30 dni od uzyskania zgody wierzycieli. Jeżeli we wskazanym terminie podmiot pro-

wadzący gospodarstwo rolne nie złoży zgody wierzycieli na przejęcie długu bądź nie zawrze umowy przenoszącej własność nieruchomości określonej w umowie przejęcia długu, to KOWR odstąpi od umowy przejęcia długu. Warto dodać, że przejęty dług nie może przekraczać wartości nieruchomości rolnej, której własność jest przenoszona na rzecz Skarbu Państwa, pomniejszonej o wysokość sumy hipoteki ustanowionej na tej nieruchomości. Nieruchomość rolna, której własność została przeniesiona na rzecz Skarbu Państwa, wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym gospodaruje KOWR. Ustawodawca wprowadził też dodatkowe rozwiązanie, na podstawie którego po przeniesieniu własności nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa w związku z przejęciem długu dotychczasowy właściciel może skorzystać z pierwszeństwa do: 1) dzierżawy tej nieruchomości, 2) dzierżawy tej nieruchomości z zapewnieniem dzierżawcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, 3) nabycia tej nieruchomości po upływie co najmniej 5 lat od dnia przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa własności tej nieruchomości. Ponadto nieruchomość taka nie może zostać zbyta przed upływem 20 lat od dnia przeniesienia własności, z wyłączeniem zbycia na rzecz dotychczasowego właściciela na jego wniosek.

Wskazana forma restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne, polegająca na przejęciu długu przez KOWR na podstawie umowy zawartej z dłużnikiem, jest cywilistyczną instytucją uregulowaną w art. 519 i n. k.c. prowadzącą do zmiany dłużnika. Na jej podstawie dochodzi do zmiany osoby po stronie zobowiązanej. Dotychczasowy dłużnik zostaje zwolniony ze zobowiązania, a przejemca staje się dłużnikiem. Instytucja ta może być bardzo pomocna w obrocie – wierzyciel po drugiej stronie stosunku zobowiązanego będzie miał osobę gwarantującą swoim majątkiem lub przymiotami lepsze wypełnienie zobowiązania, a dłużnik po przejęciu długu będzie zwolniony z obowiązku. O takim charakterze przesądził sam ustawodawca, stanowiąc, że do przejęcia przez KOWR długu podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne powstałego w związku z prowadzeniem działalności rolniczej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące zmiany dłużnika za zgodą wierzyciela, z tym że nie stosuje się art. 519 § 2 pkt 2 w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje bezskuteczność oświadczenia wierzyciela.

Zgodnie z powołanym art. 519 § 2 pkt 2 k.c. przejęcie długu może nastąpić przez umowę między dłużnikiem a osobą trzecią za zgodą wierzyciela; oświadczenie wierzyciela może być złożone którejkolwiek ze stron; jest ono bezskuteczne, jeżeli wierzyciel nie wiedział, że osoba przejmująca dług jest niewypłacalna. Natomiast w przypadku, gdy przejęcie długu dokonywane

jest jako restrukturyzacja zadłużenia na podstawie ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne, a przejmującym dług jest KOWR, wierzyciel nie może powoływać się na bezskuteczność swojego oświadczenia zawierającego zgodę na przejęcie długu. To wyłączenie nie zmienia istoty tej formy restrukturyzacji zadłużenia, która jest cywilistyczną formą zmiany dłużnika następującą na podstawie umowy.

5. Uwagi końcowe

Przedstawione uwagi dotyczące istoty rozwiązań zawartych w ustawie z 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne nasuwają następujące wnioski. Po pierwsze, rozwiązania przyjęte w tej ustawie mają charakter szczególny, ponieważ adresowane są tylko do określonego kręgu podmiotów (podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne), a także nie dotyczą wszystkich długów, tylko długów pieniężnych powstałych w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Tak określony zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy z 9 listopada 2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne sprawia, że można znaleźć wspólne cechy regulacji przewidzianej w tej ustawie i rozwiązań zawartych w rozporządzeniu Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych²⁹, zaliczanym wówczas do ulgowego ustawodawstwa rolniczego.

Po drugie, w regulacjach zawartych w ustawie z 9 listopada 2018 r. i w ustawie z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, pomimo pozornej zbieżności, brakuje wspólnych czy nawet podobnych rozwiązań. W aktach tych zostały przyjęte odmienne unormowania dotyczące trybu, formy, charakteru prawnego podejmowanych działań restrukturyzacyjnych. Restrukturyzacja zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne dokonywana na podstawie ustawy z 9 listopada 2018 r. może przybrać formę prawną pomocy publicznej lub cywilistycznej instytucji przejęcia długów, a nie postępowań restrukturyzacyjnych prowadzonych przez sąd restrukturyzacyjny, którym jest sąd rejonowy gospodarczy, a uregulowanych w ustawie z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne. Natomiast celem obu wymienionych aktów jest niewątpliwie dążenie do poprawy sytuacji prawnej dłużnika, który jest niewypłacalny lub zagrożony niewypłacalnością.

²⁹ Rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych (Dz. U. Nr 94, poz. 841).

BIBLIOGRAFIA

- Borszowski P. (2013), *Komentarz do ustawy o podatku rolnym*, w: idem, *Podatek rolny i leśny. Komentarz*, Warszawa.
- Etel L., Pahl B., Popławski M. (2021), *Podatek rolny. Komentarz*, LEX/el.
- Filipiak P., Hrycaj A. (red.) (2020), *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, LEX/el.
- Jakubecki A., Zedler F. (2003), *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Kraków.
- Kremer E. (2004), *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków.
- Szpunar A. (2000), *Uwagi o tak zwanej konwersji długu*, „Rejent” nr 2.

RESTRUCTURING THE DEBT OF FARM OPERATORS

Summary

On 8 February 2019, the Act of 9 November 2018 on restructuring debts of entities running agricultural holdings entered into force. This law contains special solutions enabling partial settlement of debts taken up in relation to their agricultural activities. The reason for the introduction of special solutions was the increase in outstanding liabilities of farm operators towards the banks and financial institutions and the limited possibilities of farmers to restructure their debts under the existing provisions of the Act of 15 May 2015 – Restructuring Law. This Act contains, for the first time, a broad definition of the entities entitled to benefit from debt restructuring. That definition includes natural persons, legal persons, and organisational units without legal personality but with legal capacity, as well as small, medium-sized and large enterprises within the meaning of Annex I to the Commission Regulation (EU) No 702/2014. Debts that may be subject to restructuring are debts of monetary nature incurred in connection with an at least 3-year agricultural activity conducted by a farm operator who resides in Poland or whose registered office in the territory of the Republic of Poland, who is insolvent or threatened with insolvency.

Keywords: insolvency law, restructuring law, restructuring of debts of farm operators, public aid, taking over of debts

SULLA RISTRUTTURAZIONE DEL DEBITO NEI CONFRONTI DEI SOGGETTI CHE CONDUCONO UN'AZIENDA AGRICOLA

Riassunto

L'8 febbraio 2019 è entrata in vigore la legge del 9 novembre 2018 sulla ristrutturazione del debito nei confronti dei soggetti che conducono un'azienda agricola. L'atto contiene soluzioni specifiche che consentono di poter estinguere parzialmente il debito derivato dall'esercizio dell'attività agricola. Le soluzioni ivi contenute sono state proposte in quanto le passività scadute dei soggetti in questione nei confronti di banche e istituzioni finanziarie

erano in aumento, mentre le possibilità di ristrutturare il debito grazie alla legge del 15 maggio 2015 “Prawo restrukturyzacyjne” (Legge sulla ristrutturazione) limitate. Il gruppo di soggetti legittimati ad avvalersi della ristrutturazione del debito, specificato nella legge del 9 novembre 2018, è stato definito per la prima volta in modo molto ampio in quanto comprendeva sia le persone fisiche, le persone giuridiche, sia le unità organizzative prive di personalità giuridica, ma dotate di capacità giuridica. Il gruppo comprendeva anche le piccole, medie e grandi imprese ai sensi dell’allegato I del regolamento (UE) n. 702/2014. La ristrutturazione può coprire i debiti di natura pecuniaria derivanti dall’esercizio dell’attività agricola svolto per almeno 3 anni da un soggetto che conduce un’azienda agricola, con la residenza o la sede nel territorio della Repubblica di Polonia, ed è insolvente o soggetto a rischio di insolvenza. Per contro, la ristrutturazione in oggetto effettuata ai sensi della legge del 9 novembre 2018 può assumere la forma giuridica di un aiuto pubblico che consiste nel concedere contributi al tasso d’interesse sul prestito, il prestito, o la garanzia del mutuo oppure l’istituto civilistico di rilevamento del debito a condizione che la proprietà di beni agricoli venga trasferita a favore del Tesoro di Stato. Pertanto, la ristrutturazione del debito effettuata sulla base della legge del 9 novembre 2018 non equivale a procedura di ristrutturazione condotta da un tribunale distrettuale – tribunale del commercio, come avviene ai sensi della legge del 15 maggio 2015 “Prawo restrukturyzacyjne” (Legge sulla ristrutturazione).

Parole chiave: diritto fallimentare, diritto di ristrutturazione, ristrutturazione dei soggetti che gestiscono un’azienda agricola, aiuti pubblici, rilevamento del debito

JUAN LATORRE RUIZ*

ORCID: 0000-0002-2163-1309

La limitación de la producción de los aceites de oliva por parte del estado español

1. Introducción

El sector agroalimentario, esto es, el conjunto de los sectores productivos (agrícola, ganadero, forestal y pesquero) que se dedican a producir, transformar y distribuir sus productos en el mercado¹, presenta una situación bastante complicada en lo que se refiere a la inestabilidad de los precios en origen. Con cierta frecuencia observamos cómo los precios que recibe el productor por la materia prima están por debajo del coste real de producción. No sucede lo mismo con el último eslabón de la cadena, el de la comercialización, que normalmente obtiene beneficios por la venta de dichos productos salvo que se lleve a cabo, la venta a pérdidas², lo que conlleva la realización en el mercado de prácticas lesivas del derecho de la competencia.

Por su parte, el sector del aceite de oliva es uno de los principales en cuánto a producción agroalimentaria que sufre este tipo de desequilibrios

* Universidad de Jaén, España.

¹ Art. 5 b) de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 185, de 3 de agosto de 2013.

² El Art. 17 de la Ley 3/1991 de Competencia Desleal, dispone con carácter general, la libre fijación de precios en el mercado pero determina una serie de circunstancias que determinan si la fijación de un precio bajo costo de adquisición es en sí un acto de competencia desleal. Los requisitos al respecto hacen referencia al que precio induzca error sobre otros productos y servicios en el mismo establecimiento, que desacredite la imagen del producto o de un establecimiento ajeno o que tenga como objetivo la eliminación de un competidor en el mercado.

de forma recurrente. Conviene precisar que el sector del olivar, además de estar presente en casi todas las regiones de España, es el sustento principal de la economía de la provincia de Jaén como líder de la producción mundial y tiene igualmente una función social importante como es la de impedir el abandono de las zonas rurales y fijar la población al territorio.

Además, la producción de aceite de oliva, al igual que el resto del sector primario, está principalmente condicionada por el clima, lo que supone una clara diferencia entre las distintas campañas oscilando entre los 1,4 y 1,8 millones de toneladas a nivel mundial. Por otra parte esto supone que los precios sufran una gran volatilidad con una fuerte repercusión no sólo en la perduración de los territorios productores, sino también en la viabilidad económica de las empresas productoras.

A los problemas que presenta el cambio climático para la producción, habría que añadir que la mayor parte de la superficie dedicada a este cultivo es tradicional y en secano, es decir, árboles de dos y tres pies centenarios difícilmente mecanizables y sin posibilidad en su mayoría de acceder al agua. A ello se suma que a lo largo de los últimos años se está incrementando la superficie de olivar con plantaciones intensivas o superintensivas cuyo coste de producción es inferior al del olivar tradicional no así la productividad que es sensiblemente superior, lo que hará que aumente la obtención de aceite de oliva mientras la demanda se mantiene estable a nivel mundial.

Por último, el mercado oleícola de nuestro país, está claramente desequilibrado en cuanto al número de compañías que ofrecen y demandan este tipo de productos. Por una parte, existen numerosas empresas productoras como cooperativas o almazaras que ofrecen aceites de oliva al mercado, sin embargo, muy pocas que lo envasen y lo pongan en comercialización, lo que supone una clara desventaja para las primeras en lo que se refiere al poder de negociación. Esto no afecta por igual a todos los niveles de la cadena agroalimentaria ya que normalmente se producen desequilibrios entre las transacciones que se producen entre operadores que tienen escasa cuota de mercado pero no así con compañías que aglutinan un mayor número de producción. Resulta evidente que en este mercado desequilibrado entre los que ofrecen y demandan, se muestra perjudicado aquél que suma mayor número ya que los demandantes se benefician de un nivel muy alto de competencia, algo que podría ser beneficioso para este eslabón de la cadena y para el consumidor pero no así para el sector productor.

Por todo ello, hemos puesto de manifiesto que se trata de un sector que por las distintas circunstancias que le rodean, va encaminado de forma constante al desequilibrio en cuanto a los precios en el mercado nacional. Ante estas circunstancias cabría plantearse si puede el legislador aprobar alguna norma que permita estabilizar los precios en origen mediante el control o la

limitación de la producción y si la adopción de dicha norma va a provocar la falta de competencia en el mercado. Pues bien, el legislador ha optado por aprobar mediante Real Decreto, el establecimiento de las normas básicas que permitan de forma ordenada retirar la producción del mercado al objeto de paliar la situación precaria sobre todo en los precios y lo ha hecho basándose en una aplicación de un reglamento europeo. A continuación analizaremos, desde la perspectiva del Derecho de la competencia, si la norma se asimila o no, a la práctica de los acuerdos colusorios o si, por el contrario, permitirá que siga existiendo competencia en el mercado del sector oleícola español.

2. El análisis de las excepciones previstas en las normas de competencia españolas sobre acuerdos colusorios

El ordenamiento jurídico español cuenta con una norma, la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia³, que regula el nivel de competencia entre las empresas en nuestra economía y controla el buen funcionamiento del propio mercado en lo que se refiere al comercio de bienes y servicios. Por su parte, a nivel comunitario, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que “la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca”⁴ con el objetivo, entre otros, de estabilizar los mercados y garantizar un nivel de vida a la población agrícola⁵. Estos objetivos están definidos en el Reglamento Europeo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas⁶ (en adelante OCM) que establece una serie de normas comunes sobre la competencia. Dicha norma fomenta además, la constitución de organizaciones de productores con el fin de estimular el trabajo conjunto y mejorar la posición en la cadena de los agricultores⁷.

Ahora bien, en ningún caso el objeto de esta legislación, es implantar un mercado en competencia perfecta, aún siendo éste un modelo ideal, ya que esto sería completamente irrealizable por multitud de factores. Desde nuestro punto de vista, la práctica de un mercado ideal supondría para el caso que nos ocupa una opción perjudicial al afectar al eslabón de la cadena más débil, de ahí que se tengan en cuenta otras razones de carácter socioeconómico para

³ BOE núm. 159, de 4 de julio de 2007.

⁴ Art. 38 del TFUE.

⁵ Art. 39 del TFUE.

⁶ 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) no 1037/2001 y (CE) no 1234/2007.

⁷ Art. 152 del Reglamento (UE) n° 1308/2013, del Parlamento Europeo.

que el consumidor pueda seguir disfrutando de ciertos bienes y servicios especialmente en el sector agroalimentario.

El Reglamento OCM reconoce la posibilidad a una organización de productores de aceite de oliva reconocida conforme a la norma, la facultad de negociar los contratos de suministros con el objetivo de concentrar la oferta u optimizar costes⁸. Ahora bien, siempre que el volumen de la producción de aceite de oliva no supere el 20 por ciento del mercado relevante⁹. Esta opción que resulta claramente ventajosa para el sector no produce el efecto deseado en ocasiones en el ámbito de la producción del aceite de oliva al ser insuficiente para estabilizar el mercado.

De otro modo, la norma sobre defensa de la competencia nacional, establece además tres conductas prohibidas. En primer lugar, el veto a las prácticas colusorias¹⁰; en segundo lugar, la práctica de abuso de la posición dominante¹¹; y, por último, prohíbe el falseamiento de la competencia mediante actos desleales¹². La primera de ellas, esto es, las prácticas colusorias, se refieren a la prohibición de “todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional”. A priori, analizando el contenido de la norma, parece que el legislador está prohibiendo con carácter general cualquier conducta que se realice y que tenga como consecuencia la falta de competencia aunque lo que realmente sanciona es cualquier conducta que pueda limitar el comportamiento de los agentes económicos según las reglas de competencia, no la falta de competencia en sí misma.

Al hilo del asunto que estamos abordando, el del sector del aceite de oliva y su problemática, conviene detenernos y analizar la posibilidad de que se establezcan y/o autoricen prácticas colusorias en el mercado. Esto es, acuerdos del sector del aceite que vayan encaminados a favorecer una estabilidad en los precios. Pues bien, es preciso que analicemos el apartado a y b del artículo 1.1 de la LDC que describe con precisión aquellas prácticas prohibidas que tienen más posibilidad de ponerse en práctica en el mercado, especialmente en el de productos agroalimentarios como el aceite de oliva y que dispone que están prohibidas “la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio”¹³,

⁸ Art. 169 del Reglamento (UE) n° 1308/2013, del Parlamento Europeo.

⁹ Art. 169.2 c) del Reglamento (UE) n° 1308/2013, del Parlamento Europeo.

¹⁰ Art. 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (en adelante LDC).

¹¹ Art. 2 de la LDC.

¹² Art. 3 de la LDC.

¹³ Art. 1.1 a) de la LDC.

y “la limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones”¹⁴.

Por tanto, ante un simple acuerdo del sector cooperativo de retirar parte de la producción de aceite de oliva del mercado o la simple recomendación de la no venta por parte de un grupo de comercializadores supondría según esta norma no sólo la nulidad del acuerdo adoptado tal cuál establece el artículo 1.2 de la LDC al disponer que: “son nulos de pleno derecho los acuerdos, decisiones y recomendaciones que, estando prohibidos en virtud de lo dispuesto en el apartado 1, no estén amparados por las exenciones previstas en la presente Ley” sino una infracción de la normativa de defensa de la competencia que llevaría aparejada una sanción tras la instrucción del oportuno expediente por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Ahora bien, la prohibición que establece la norma para el veto de las prácticas colusorias no significa que sea determinante o excluyente, ya que el legislador ha previsto de forma taxativa una serie de medidas que permiten la práctica de determinados acciones y/o acuerdos colusorios siempre y cuando cumplan una serie de requisitos. A saber, la norma establece tres formas en las que se podría declarar la exención. Por un lado, especifica que es determinante que el acuerdo que se realice mejore la producción o la comercialización y que, además, esta decisión genere un efecto positivo en el mercado de manera que los consumidores puedan notar sus ventajas¹⁵. Por otro, establece la exención para las prácticas que sean aprobadas mediante instrumentos normativos tales como Reglamentos Comunitarios¹⁶ y por último, remite al caso en el que se apruebe un Real Decreto por parte del Gobierno en el que se determinen una serie de conductas que podrían estar permitidas¹⁷.

En particular y para el caso objeto de estudio, el gobierno español ha aprobado un Real Decreto que regula con detalle las normas sobre comercialización y producción de aceite de oliva.

3. La limitación de la producción de los aceites de oliva a través del Real Decreto 84/2021, de 9 de febrero

La entrada en vigor, el uno de julio, del Real Decreto 84/2021, de 9 de febrero, por el que se establecen las normas básicas para la aplicación del artículo 167 bis del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo

¹⁴ Art. 1.1 b) de la LDC.

¹⁵ Art. 1.3 de la LDC.

¹⁶ Art. 1.4 de la LDC.

¹⁷ Art. 1.5 de la LDC.

y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, ha supuesto la regulación de las normas de comercialización del aceite de oliva¹⁸.

Este Real Decreto regula de forma breve pero precisa, cuáles son las condiciones y el contenido para activar esta norma de comercialización del aceite de oliva a nivel nacional en el momento en que la situación de mercado aconseje proceder a una estabilización. Siempre y cuando se cumpla con las condiciones establecidas en la norma y que son ajustadas a derecho y proporcionadas. Esta regulación no existe sólo en productos agroalimentarios como el aceite de oliva sino que sectores como el del vino ya viene aplicándola lo que permite anticiparse con determinadas decisiones a momentos de claro desequilibrio y perjuicio en el mercado para el sector.

Concretamente, esta norma permite que el sector oleícola fije determinadas medidas para impedir que haya un claro desequilibrio en el mercado. Las disposiciones son dos y desde el punto de vista de la eficacia y contundencia normativa se refieren a la retirada del aceite de oliva del mercado de forma temporal y/o ordenar destinarlo a uso no alimentario.

Pues bien, analizando el contenido de este Real Decreto, nos centraremos en primer lugar en el ámbito de aplicación recogido en el artículo 1 y que con carácter general hace referencia a todos los olivicultores de aceituna destinada a aceite de oliva, y a los operadores que elaboren, almacenen o comercialicen aceites de oliva en España¹⁹.

Una vez establecido los destinatarios que pueden ser objeto de dicha medida, la norma específica los requisitos para activar esta medida de comercialización en su artículo 3. En primer término y mediante una orden ministerial, previa audiencia a las organizaciones representativas del sector y de los responsables de las comunidades autónomas, se pueden establecer normas que regulen la oferta de aceite de oliva en el mercado con el objetivo de mejorar la estabilidad en los precios²⁰. Esta orden ministerial se realizará cuando las condiciones del mercado lo justifiquen mediante criterios técnicos objetivos que no supongan un impacto negativo en la competencia, tal y como se aclara en la exposición de motivos. Resulta llamativo que esta última alusión no se realice en la parte dispositiva de la norma. En relación a esta cuestión, debemos traer a colación, que el Consejo de Estado, en su dictamen previo, determina “vagos e imprecisas” algunas cuestiones referentes a los criterios en virtud de los cuales el ministerio elegirá las regiones

¹⁸ BOE núm. 49 de 26 de febrero de 2021.

¹⁹ Art. 1 del Real Decreto 84/2021, de 9 de febrero, regulador de las normas de comercialización del aceite de oliva (en adelante, RD).

²⁰ Art. 3.1 del RD.

que se verán afectados por esta norma lo que podría provocar un conflicto entre territorios a la hora de su aprobación.

En segundo término la norma establece que dicha orden ministerial deberá optar por disponer la retirada del producto y/o el destino a uso no alimentario. Ahora bien, todo ello, correctamente justificado desde el punto de vista técnico, proporcional, analizando las condiciones del mercado y los efectos de su aplicación. Sorprende que el RD fije como plazo para aprobar la norma de comercialización con anterioridad al 31 de octubre, previa análisis de datos y audiencia a las regiones²¹. Aunque a priori pudiera parecer positivo enfrentarse a una campaña con una norma de comercialización ya aprobada por el Ministerio, desde nuestro punto de vista se debería tener en cuenta el hecho de que existen previsiones de producción que difieren de la realidad y que pudieran afectar a dicha norma. Esto es, si las previsiones de campaña se cifran en torno a 1,7 millones de toneladas y al término de la misma la cifra se reduce a 1,5, el hecho de que previamente se apruebe una norma que ante el aumento de la producción disponga la retirada del producto del mercado puede con posterioridad suponer la distorsión del mismo y el perjuicio en los precios.

Quizás resulte más adecuado, en este sentido, que la norma de comercialización se acomode al devenir real de una campaña determinada. Algo así parece que aclara el artículo 5 del RD cuando se refiere a la obligatoriedad de comunicar al Ministerio de Agricultura por parte de las Comunidades Autónomas, las estimaciones de existencias iniciales y las previsiones de producción para la campaña en cuestión antes del 30 de septiembre e, incluso, la comunicación durante la campaña de una variación al respecto²². Circunstancia que parece razonable y adecuado al objeto de que la norma de comercialización responda a la realidad. No obstante, queremos poner de manifiesto e incidir en lo que parece es un tema no resuelto ya que si el 31 de octubre, como plazo máximo para aprobar la norma de comercialización, se establece la cantidad de producto afectado para su retirada y/o destino a uso no alimentario y, posteriormente, las regiones comunican una variación en las cifras de producción la norma ya estará aprobada y no responderá al objetivo de estabilización del mercado del aceite de oliva.

Asimismo, el RD obliga a hacer constar en ella todos los datos que sirvan para justificar dicha medida y que están relacionados con la región o regiones afectadas por la norma²³, la cantidad de producto afectado, la campaña a la que se aplicará, el objetivo que se persigue con la aprobación de la misma, los operadores económicos que se verán afectados así como

²¹ Art. 3.3 del RD.

²² Art. 5 del RD.

²³ Art. 4 del RD.

los controles específicos y las normas para evaluar las medidas. Todo ello en aras a la transparencia y seguridad jurídica del sector. Sin lugar a dudas, ello supone acotar de forma taxativa, todas aquellas cuestiones que, de no ser determinadas, podrían dar lugar a equívocos en su aplicación. Véase como ejemplo el hecho de que el objetivo sea retirar producción en origen sólo en las cooperativas oleícolas de Andalucía y que la norma no determine tras su publicación el territorio o el tipo de empresa que se vería afectado por la misma. Esto supondría un claro perjuicio para el sector y la falta de un requisito fundamental para su correcta aplicación. Por ello, la falta de alguno de estos elementos desequilibraría la balanza en perjuicio de los operadores económicos en su conjunto.

En cuanto a los controles sobre lo dispuesto, el legislador lo deja en mano de las Comunidades Autónomas en coordinación con el Ministerio²⁴. Aquí radica uno de los elementos más controvertidos en tanto la norma no prevé un sistema claro de supervisión y control. Por una parte, no se establece cuál sería el órgano que se encargue de coordinar entre las regiones y el estado la puesta en marcha de la norma y por otro, deja a los territorios que aplique conforme a sus normas como sería la comprobación de su cumplimiento por parte de los operadores económicos. Desde nuestro punto de vista, el establecimiento de un mecanismo de control claro y con un órgano competente a nivel nacional que coordine su puesta en marcha y su desarrollo sería mucho más efectivo al objeto de su cumplimiento.

El RD establece un régimen de infracciones y sanciones que se remite a las normas propias de cada comunidad autónoma y, en su caso, al Real Decreto por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria²⁵. Esta norma²⁶ establece como infracción en su artículo 3.3 apartado 3, el incumplimiento de las disposiciones administrativas sobre prohibición de comercializar determinados productos sin autorización administrativa. Quizás, en aras a una mayor simplificación normativa, hubiese sido conveniente determinar un régimen de infracciones y sanciones concreto para el caso que nos ocupa.

Por último, en cuanto al deber de información a las autoridades europeas el RD establece la obligatoriedad de comunicar a la Comisión el contenido de la norma de comercialización²⁷. Esta exigencia deriva de un reglamento

²⁴ Art. 6 del RD.

²⁵ Art. 7 del RD.

²⁶ Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria, BOE núm. 168, de 15/07/1983.

²⁷ Art. 8 del RD.

europeo²⁸ que establece en su articulado el deber de informar a la Comisión de todas las decisiones que adopten los estados miembros para mejorar el funcionamiento del mercado con el objetivo de regular la oferta²⁹. Ahora bien, en ningún caso este reglamento hace alusión al sector del aceite de oliva sino al del vino. Por tanto, el estado español, ha dado un paso más allá de lo previsto en las disposiciones europeas aprobando una norma que en parte recoge lo que ya viene aplicándose en otros productos agroalimentarios como el vino.

4. Conclusiones

La inestabilidad en el sector del aceite de oliva, sobre todo en los precios en origen, requiere de una norma que tenga el objetivo de permitir una estabilización de precios del producto en origen. La Ley de Defensa de la Competencia permite con carácter excepcional establecer mediante Reales Decretos la posibilidad de adoptar la retirada o el destino del aceite de oliva a otro uso no alimentario con un doble objetivo, el de asegurar el valor añadido del aceite de oliva, y el mejor reparto de la renta social y territorial y la sostenibilidad de las explotaciones. La aprobación de esta norma supone un paso importante en la mejora de la comercialización del aceite de oliva al poner de manifiesto una nueva disposición perfectamente identificable no sólo para las administraciones, sino para el sector del olivar en general.

A la vista de lo anterior, creemos que una vía de solución a los problemas congénitos presentados por el mercado de los aceites de oliva pasa por la aplicación de este Real Decreto aunque, a priori, cabría pensar que permitir a los productores de aceite de oliva retirar de forma temporal el producto del mercado con el objetivo de subir los precios en origen cuando las circunstancias extraordinarias así lo justifiquen y aconsejen aprobar dicha medida podría suponer consagrar una práctica restrictiva de la competencia. Igualmente es posible cuestionarse si la norma protege o no a los consumidores finales que pueden verse perjudicados por la retirada de producto del mercado y el consiguiente aumento de los precios.

Desde nuestro punto de vista, este Real Decreto es bastante restrictivo y tiene en cuenta una serie de consideraciones tasadas que son aptas para

²⁸ 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) no 1037/2001 y (CE) no 1234/2007.

²⁹ Art. 167 del Reglamento (UE) No 1308/2013.

legitimar la exención, tal como las normas comunitarias admiten. Desde la óptica de los consumidores entendemos que pueden beneficiarse de la estabilidad de precios tanto en los periodos de máxima oferta (al permitir su almacenamiento) como en los periodos de escasez cuando el aceite de oliva almacenado sea puesto en el mercado. Por lo que, sin ser una norma perfecta en su conjunto en cuanto al objetivo que persigue, representa una esperanza para el sector del olivar.

BIBLIOGRAFÍA

- Girgado Perandones P. (2007), *Grupo de Empresas y Derecho de Antitrust: la aplicación de las normas anticolusorias en las relaciones intragrupo*, Madrid.
- Gómez-Limón J.A., Parras Rosa M. (2017), *Economía y comercialización de los aceites de oliva. Factores y perspectivas para el liderazgo español del mercado global*, Cajamar.
- Jiménez Sánchez G. (2019), *Lecciones de Derecho Mercantil*, Madrid.
- Miranda Serrano L. (2000), *Restricciones accesorias y prácticas colusorias*, “Derecho de los Negocios” nº 122.
- Peinado Gracia J.I., Vázquez Ruano T. (2019), *Tratado de Derecho de Sociedades Cooperativas*, Valencia.
- Sala Arquer J.M. (dir.) (2020), *Comentario a la ley de defensa de la competencia*, Madrid.
- Sánchez Calero F. (2015), *Instituciones de Derecho Mercantil*, Navarra.

THE LIMITATION OF THE PRODUCTION OF OLIVE OILS BY THE SPANISH STATE

Summary

The instability of prices of produce at the source of its production in the agri-food sector presents a rather complicated situation. However, regarding the last link in the chain, namely marketing, the situation is quite different and this sector usually makes a profit on the sale of agricultural products. In Spain, the olive oil sector repeatedly suffers from this type of imbalance. Given these circumstances, the legislator has chosen to adopt, by means of a Royal Decree, some basic regulations that allow withdrawal of a certain production from the market in an orderly manner to alleviate the precarious situation, especially in terms of prices. This was done based on the European Union Regulation. In this article, the question that is asked is whether the operation of this regulation might lead to the distortion of the free market competition, or whether, perhaps, it may help to stabilise the prices at the source (original) production in the olive sector and thus protect the consumers.

Keywords: marketing, olive oil, collusive practices, antitrust

LIMITI IMPOSTI ALLA PRODUZIONE DI OLI D'OLIVA DA PARTE DELLO STATO SPAGNOLO

Riassunto

Il settore agroalimentare presenta, in generale, una situazione piuttosto complicata per quanto riguarda l'instabilità dei prezzi alla fonte. Tuttavia, con l'ultimo anello della catena, ovvero il marketing, la situazione è completamente diversa: questo settore, di solito, trae profitto dalla vendita dei prodotti agricoli. In Spagna, il settore dell'olio d'oliva soffre ripetutamente di questo tipo di squilibrio. Per cui, viste le circostanze, il legislatore ha scelto di approvare, con Regio Decreto, delle regole di base che consentano il ritiro ordinato della produzione dal mercato, al fine di alleviare la situazione precaria, soprattutto in termini di prezzi, e lo ha fatto sulla base di un regolamento dell'UE. Nell'articolo ci poniamo la domanda se il regolamento in questione possa portare a creare una instabilità concorrenziale sul mercato oppure se possa, forse, aiutare a stabilizzare i prezzi "alla fonte" del settore olivicolo, e quindi di tutelare i consumatori.

Parole chiave: marketing, olio d'oliva, pratiche collusive, antitrust

IZABELA LIPIŃSKA*

ORCID: 0000-0001-2884-0733

Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne

1. Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z wdrażaniem reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), mającej na celu wzmocnienie dochodowości i poprawę konkurencyjności rolnictwa. Warunkiem rozwoju polityki gospodarczej państwa jest zdolność do efektywnego i długookresowego wzrostu. Aby można było realizować wyznaczone w jej ramach cele, konieczne jest instrumentarium prawno-ekonomiczne, które pozwoli nie tylko wyznaczać jej kierunek, ale także stymulować działania. W przypadku rolnictwa i jego konkurencyjności chodzi o właściwy dobór mechanizmów, które mogą zwiększać dochodowość sektora z uwzględnieniem przyjętych celów WPR. Przedmiotem analizy są więc zaproponowane na poziomie unijnym i krajowym instrumenty prawne, które mają służyć realizacji dziewięciu jej głównych celów wskazanych w art. 6 projektu rozporządzenia dotyczącego wsparcia¹.

* Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

¹ Wniosek dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, COM(2018)392 (dalej: projekt rozporządzenia).

Rolnictwo ma znacznie słabszą pozycję ekonomiczną niż inne działy gospodarki narodowej. Według ekonomistów jest ono niekonkurencyjne w porównaniu do sektorów nierolniczych pod względem społecznej wydajności pracy, technicznego wyposażenia oraz produktywności środków trwałych². W efekcie niemal wszystkie kierowane do niego środki finansowe służą bezpośrednio podniesieniu jego dochodowości, a pośrednio – poprawie innych czynników oddziałujących na wzrost konkurencyjności³.

Pojęcie konkurencyjności jest szerokie i stanowi jeden z najbardziej niejednoznacznie zdefiniowanych terminów ekonomicznych⁴. Zgodnie z definicją przyjętą przez OECD jest to zdolność przedsiębiorstw, sektorów, regionów, krajów i obszarów ponadnarodowych do generowania relatywnie wysokich przychodów z wykorzystanych czynników produkcji (produktywności) i relatywnie wysokiego poziomu zatrudnienia w warunkach konkurencji międzynarodowej⁵. Konkurencyjność można także pojmować jako zdolność dowolnego układu gospodarczego do skutecznego funkcjonowania (trwania) i rozwoju w środowisku ciągłej rywalizacji⁶. Sprzyja ona tworzeniu warunków zapewniających wszystkim uczestnikom rynku, tj. podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, równy dostęp do ograniczonych zasobów oraz ich optymalne rozłożenie. Jako rezultat podejmowanych działań konkurencyjność jest weryfikowana przez sam rynek⁷.

Z kolei Komisja Europejska zdefiniowała konkurencyjność jako zdolność danego kraju do osiągania stabilnego wzrostu PKB per capita oraz zapewnienia obywatelom jak najwyższej stopy życiowej przy jak najniższym poziomie bezrobocia⁸. Oznacza zatem sposób wytwarzania towarów i usług, które spełniają wymogi rynków międzynarodowych, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego i trwałego poziomu dochodów.

² B. Nosecka, K. Pawlak, *Wybrane problemy konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 60.

³ A. Niewiadomska, *Konkurencyjność jako determinanta prawna europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica” 2017, nr 72, s. 267–278.

⁴ B. Nosecka, *Czynniki kształtujące konkurencyjność rolnictwa*, w: A. Kowalski, M. Wigier (red.), *Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej*, Warszawa 2014, s. 13.

⁵ OECD, *Globalisation and Competitiveness: Relevant Indicators*, „STI Working Papers” 1996, nr 16.

⁶ J. Kulawik, B. Wieliczko, *Wybrane finansowe aspekty konkurencyjności rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2012, nr 4, s. 36–53.

⁷ J. Strojny, *Pomiar konkurencyjności międzynarodowej rolnictwa Unii Europejskiej – ujęcie dynamiczne*, w: W. Józwiak (red.), *Wzmacnianie pozycji polskiego rolnictwa – propozycje wstępne*, Warszawa 2012, s. 9 i n.

⁸ European Commission, *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*, Luxembourg 1999, s. 75.

Według Mieczysława Adamowicza w przypadku agrobiznesu można ją rozumieć jako zbiór unikalnych umiejętności wynikających z posiadania i zarządzania swoistymi zasobami oraz ich wzajemnych relacji, trudnych do osiągnięcia i naśladowania przez konkurentów⁹. Z kolei Małgorzata Słodowa-Helpa twierdzi, że konkurencyjność w rolnictwie opiera się zasadniczo na dwóch wzajemnie powiązanych elementach, którymi są efektywność i jakość. Obu towarzyszy właściwa organizacja rynku i samej produkcji. O konkurencyjności tej ostatniej, bez względu na jej wymiar (lokalny czy globalny), decyduje także koszt wytworzenia produktów¹⁰.

W literaturze z zakresu ekonomii wyróżnione zostały cztery grupy determinant konkurencyjności sektora rolno-spożywczego¹¹. Podział ten został dokonany w oparciu o możliwość jej kontroli i bezpośredniego nań oddziaływania. Do pierwszej grupy determinant należą bodźce pozornie dające się kontrolować (ceny czynników produkcji¹², uwarunkowania popytowe¹³ i międzynarodowa polityka ekonomiczna) oraz niekontrolowane (dostępność zasobów naturalnych, które mogą być wykorzystywane w procesie produkcji, a te są skończone). Do drugiej grupy można zaliczyć determinanty sterowane przez samego przedsiębiorcę (np. rolnika, przetwórcę), w tym jego strategię, właściwe zarządzanie, bezpieczeństwo, stosowaną technologię, przewagi kosztowe. Trzecią grupę stanowią projektowane przez państwo instrumenty konkurencyjności, najczęściej utożsamiane z jego oddziaływaniem na otoczenie biznesu. Chodzi tu o kreowanie polityki monetarnej i fiskalnej, badawczo-rozwojowej, polityki konkurencji, system edukacji czy doskonalenia zawodowego i polityki zatrudnienia. Do czwartej grupy determinant konkurencyjności sektora można zaliczyć normy prawne, określające np. zasady przyznawania wsparcia, organizację poszczególnych rodzajów produkcji, ustanawianie wymogów technicznych, sanitarnych, weterynaryjnych czy standardów jakości handlowej¹⁴.

⁹ M. Adamowicz, *Konkurencja i konkurencyjność w agrobiznesie. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1999, nr 2–3, s. 11.

¹⁰ M. Słodowa-Helpa, *Nowe oblicze konkurencyjności – konsekwencje dla polskiego sektora żywnościowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 2, s. 204–205.

¹¹ J. Reiljan, M. Hinrikus, A. Ivanov, *Key Issues in Defining and Analysing the Competitiveness of a Country*, „University of Tartu Economics and Business Administration Working Paper” 2000, nr 1, <http://ssrn.com/abstract=418540> [dostęp: 11.10.2021].

¹² W handlu międzynarodowym ich wysokość można kształtować jedynie w ramach zawieranych umów handlowych i przy wykorzystaniu instrumentów rynku terminowego.

¹³ W ograniczonym zakresie można na nie oddziaływać przy użyciu narzędzi marketingowych.

¹⁴ B. Nosecka, W. Poczta, *Czynniki decydujące o konkurencyjności sektora rolno-spożywczego*, w: B. Nosecka, K. Pawlak, W. Poczta (red.), *Wybrane aspekty konkurencyjności rolnictwa*, Warszawa 2011, s. 24–25.

Poprawa konkurencyjności sektora rolniczego od lat jest jednym z priorytetów WPR, obok rozwoju obszarów wiejskich. Jak zakłada prawodawca, Europa potrzebuje konkurencyjnego rolnictwa, które będzie innowacyjne, stabilne i zrównoważone. Jest to ważne dla zapewnienia bezpiecznej produkcji oraz wysokiej jakości, bogatej w składniki odżywcze, zróżnicowanej i przystępnej cenowo żywności, dzięki solidnej strukturze społeczno-gospodarczej na obszarach wiejskich. „Unowocześniona” Wspólna Polityka Rolna powinna zatem zwiększać europejską wartość dodaną, uwzględniając działania podejmowane na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałanie zmianie klimatu oraz spełniając oczekiwania obywateli w kwestii ich zdrowia, środowiska i klimatu¹⁵.

Celem artykułu jest ocena zaproponowanych na poziomie unijnym prawnych instrumentów oddziaływania na konkurencyjność rolnictwa. Pozwoli ona na udzielenie odpowiedzi, czy przyjęte rozwiązania normatywne mogą służyć poprawie dochodowości rodzimych producentów rolnych.

2. Konkurencyjność, pojmowana jako zdolność konkurowania, odnosi się do podejmowania działań dla osiągnięcia określonych celów, np. uzyskania dochodu, przez wiele podmiotów jednocześnie i często w podobnym zakresie. Można ją też traktować jako efekt konkurencji, co wskazuje, w jaki sposób przedsiębiorstwa rywalizują między sobą na rynku o zainteresowanie konsumentów¹⁶. Odbywa się ona w określonym otoczeniu gospodarczym i jest jednym z podstawowych elementów gospodarki rynkowej. Mimo że konkurencyjność cechuje ograniczona rola państwa, to w uzasadnionych, wyjątkowych sytuacjach dopuszcza jego ingerencję, co jest szczególnie widoczne w rolnictwie.

Przyjęta w UE polityka rolna jest bez wątpienia jedną z form interwencji państwa w mechanizm rynkowy. Stanowi system oddziaływania na gospodarkę rolną, który ma łagodzić sprzeczności pomiędzy celami mikro-

¹⁵ Wniosek dotyczący projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina, (UE) nr 228/2013 ustanawiającego szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i (UE) nr 229/2013 ustanawiającego szczególne środki dotyczące rolnictwa dla mniejszych wysp Morza Egejskiego, COM(2018)394.

¹⁶ K. Beyer, *Kapitał intelektualny jako podstawa przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 25, ss. 241–254.

i makroekonomicznymi. Wpływa na jej podstawowe parametry: cenę, zysk i dochód, stosując narzędzia ekonomiczne, prawne i administracyjne¹⁷. Jak zauważa Andrzej Czyżewski, może też prowadzić do zmiany podstawowych wielkości makroekonomicznych, w tym tempa rozwoju rolnictwa oraz relacji z innymi sektorami gospodarki¹⁸. Formą tej swoistej interwencji jest konkurencyjność, co zostało wskazane w art. 39 TFUE. Zgodnie z jego treścią celem WPR jest m.in. wzrost ekonomiczny osiągany poprzez optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej.

Podstawową cechą gospodarki rynkowej jest konkurencja, a podmioty w niej funkcjonujące muszą odznaczać się konkurencyjnością, czyli elastycznością i zdolnością adaptacji do zmieniających się warunków działania, oraz podejmować takie decyzje, które zapewnią im uzyskanie przewagi konkurencyjnej¹⁹.

Jak zauważa Paweł Popardowski, kwestie ochrony konkurencji w rolnictwie są wypadkową dwóch polityk: konkurencyjności oraz polityki rolnej. Współlistnienie ich reguł oraz tworzenie odpowiednich instrumentów prawnych zapewnia zarówno indywidualne, jak i zbiorowe korzyści z działalności sektora rolnego²⁰. Ze względu na jego specyfikę mają do niego zastosowanie szczególne reguły wskazane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Przede wszystkim chodzi o art. 42 TFUE, który przewiduje szczególny rygor ochrony konkurencji, konieczny do osiągnięcia celów Wspólnej Polityki Rolnej określonych w art. 39 TFUE. Do formułowania tego rygoru upoważniony jest Parlament Europejski i Rada, natomiast nie rozstrzyga on o zakresie i sposobie ochrony²¹. Kwestie konkurencyjności w rolnictwie należą do rozwiązań normatywnych dotyczących ochrony konkurencji przed zakłóceniem jej na rynku unijnym. Zostały one zawarte w art. 101–109 TFUE odnoszących się do przedsiębiorców i pomocy publicznej.

Instrumenty prawne kształtujące czy oddziałujące na konkurencyjność rolnictwa zostały określone bezpośrednio w aktach normatywnych służących

¹⁷ R. Sobiecki, *Interwencjonizm w rolnictwie: dlaczego jest konieczny?*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2015, nr 2, s. 38 i n.

¹⁸ A. Czyżewski, *Interwencjonizm w polityce krajów wysokorozwiniętych*, w: A. Czyżewski (red.), *Makroekonomiczne problemy agrobiznesu w Polsce w okresie przedakcesyjnym*, Poznań 2003, s. 109–129.

¹⁹ Szerzej: M. Grzebyk, Z. Kryński, *Konkurencja i konkurencyjność przedsiębiorstw: ujęcie teoretyczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 20, s. 107–117.

²⁰ P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 135 i n.

²¹ Ibidem.

realizacji przyjętych celów WPR, a wraz z przeprowadzaną reformą ulegały one modyfikacjom²².

3. W czerwcu 2018 r. Komisja Europejska opublikowała propozycje legislacyjne związane z modernizacją i uproszczeniem Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027. Warto przypomnieć, że na przestrzeni lat była ona wielokrotnie reformowana, a u jej podstaw od początku leżała poprawa konkurencyjności sektora rolnego oraz obszarów wiejskich²³.

Nowy model WPR uwzględnia założenia strategii Europejski Zielony Ład, która opiera się na dążeniu do przekształcenia UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w której wzrost gospodarczy będzie niezależny od wykorzystania zasobów naturalnych²⁴.

Założenia reformy zostały przedstawione w postaci dziewięciu celów, wśród których wymienia się zwiększenie konkurencyjności i wydajności rolnictwa w sposób zrównoważony, tak by sprostać wyzwaniom związanym z wyższym popytem w warunkach ograniczonych zasobów i niepewnej sytuacji klimatycznej (art. 6 ust. 1 pkt b) projektu rozporządzenia). Rozwiązania legislacyjne w tym zakresie zostały ujęte w ramach kilku grup oddziaływania.

Po pierwsze, obejmują wsparcie dochodów poprzez płatności bezpośrednie (art. 29 projektu rozporządzenia), które przysługują osobom faktycznie prowadzącym działalność rolniczą i są związane z wielkością produkcji.

Po drugie, państwa członkowskie mogą ustanowić uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników podejmujących działalność gospodarczą w sektorze rolnym. Ma to być zachęta do inwestowania, gdyż prawodawca postrzega ich jako swego rodzaju „koło napędowe” konkurencyjności.

Po trzecie, państwa członkowskie mogą podejmować interwencje dotyczące niektórych sektorów i rodzajów produkcji lub konkretnych typów rolniczych. Pomoc w tym zakresie przysługuje, kiedy podmioty w nie zaangażowane znajdują się w trudnej sytuacji lub borykają się z trudnościami,

²² Szerzej: A. Niewiadomska, *Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej wpływające na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, Warszawa 2019, s. 50 i n.

²³ S. Kowalski, *Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla europejskiego rolnictwa*, „Nauki Ekonomiczne” 2017, t. 25, s. 91–112.

²⁴ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*, Bruksela, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

a prawodawca dostrzega konieczność zwiększenia ich konkurencyjności albo zrównoważonego charakteru lub poprawy jakości. Zgodnie z art. 30 projektu rozporządzenia wsparcie dochodów związane z wielkością produkcji można przyznać jedynie wtedy, gdy poszczególne sektory bądź rodzaje produkcji są istotne ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych. Prawodawca wymienia tu: zboża, nasiona oleiste, rośliny wysokobiałkowe, rośliny strączkowe, len, konopie, ryż, orzechy, ziemniak skrobiowy, mleko i przetwory mleczne, nasiona, mięso baranie i mięso kozie, wołowinę i cielęcinę, oliwę z oliwek, jedwabniki, susz paszowy, chmiel, burak cukrowy, trzcinę cukrową i cykorię, owoce i warzywa, zagajniki o krótkiej rotacji oraz inne uprawy niespożywcze, z wyłączeniem drzew, stosowane do wytwarzania produktów, które mogą zastępować materiały kopalne.

Przykładowo w sektorze owoców i warzyw jako jeden z głównych celów poprawy jego kondycji wskazano konieczność prowadzenia badań i rozwoju w zakresie zrównoważonych metod produkcji (np. uwzględniających odporność na agrofagi), potrzebę wdrażania innowacyjnych praktyk zwiększających konkurencyjność gospodarczą i wspierających rozwój rynków (art. 42 lit. c) projektu rozporządzenia). Z kolei w sektorze wina rekomendowane są działania polegające na wsparciu funkcjonowania zrównoważonych systemów produkcji i zmniejszenia jego wpływu na środowisko. Jego właściwy rozwój ma prowadzić do poprawy wyników przedsiębiorstw winiarskich oraz lepszego dostosowania ich do popytu na rynku (art. 51 lit. a), b) i c) projektu rozporządzenia). Mowa tu zwłaszcza o wzroście zbywalności i rozwoju innowacyjnych produktów, procesów i technologii oraz podnoszeniu wartości na każdym etapie łańcucha dostaw. Podobne rozwiązania przyjęto w pozostałych „wrażliwych” sektorach, tj. chmielu (art. 55 projektu rozporządzenia) oraz oliwy z oliwek i oliwek stołowych (art. 55–58 projektu rozporządzenia).

Reforma WPR i realizacja wymienionych wyżej celów polega na wytyczeniu i przyjęciu na poziomie państw członkowskich planów strategicznych, które muszą być zatwierdzone przez Komisję Europejską. W omawianym zakresie mają one obejmować kompleksowy harmonogram wsparcia, służący stosowaniu instrumentów obu filarów WPR, tj. płatności bezpośrednich, programów sektorowych (przeniesionych ze wspólnej organizacji rynków) oraz instrumentów rozwoju obszarów wiejskich. Przy czym cele dotyczące poprawy konkurencyjności mogą, ale nie muszą być realizowane, ponieważ dobór poszczególnych instrumentów został pozostawiony państwom członkowskim i to one są zobligowane do wyboru co najmniej jednego z nich (art. 43, 48, 51, 55 i 56 projektu rozporządzenia).

Prawodawca wymaga, aby plany uwzględniały również założenia Europejskiego Zielonego Ładu, co oprócz zrównoważenia metod produkcji w unijnym sektorze rolnym UE i transformacji europejskich systemów żywnościowych ma na celu także wdrożenie instrumentów wspierających rolnictwo w zakresie dochodów i konkurencyjności, pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności, miejsc pracy na obszarach wiejskich i wzrostu gospodarczego²⁵.

4. W ramach przyjętych zobowiązań Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowało i poddało konsultacjom społecznym projekt Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027²⁶. Zawarte w nim propozycje zostały oparte na analizie SWOT rodzimego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich dla każdego z dziewięciu celów szczegółowych WPR (art. 103 projektu rozporządzenia). Pozwoliło to na określenie ich mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, w tym głównych potrzeb. Przyjęto, że plan ma nie tylko wspierać zrównoważony rozwój polskiego rolnictwa, ale także przyczynić się do poprawy dochodów rolniczych, co w konsekwencji zwiększy konkurencyjność gospodarstw rolnych.

Przeprowadzona analiza mocnych stron wskazuje na duże znaczenie sektora rolno-spożywczego w gospodarce narodowej, a jednocześnie ujawnia pewne przewagi konkurencyjne w handlu międzynarodowym. Polska posiada znaczne zasoby czynników wytwórczych w rolnictwie oraz względnie konkurencyjne struktury rynkowe w ogniach łańcucha marketingowego żywności. Z analizy wynikają również dalsze szanse rozwoju sektora – widać znaczny potencjał ekonomiczny rozwoju działań kooperacyjnych, a także progres w wytwarzaniu żywności wysokiej jakości. Jednakże sektor nie jest pozbawiony słabych stron. Należą do nich: duża liczba gospodarstw rolnych, ich rozdrobniona struktura oraz niska skłonność do poziomej i pionowej integracji, co ma negatywny wpływ na siłę przetargową rolnictwa w łańcuchu dostaw; duży udział słabych jakościowo i ilościowo kompleksów glebowych; dość niska efektywność wykorzystania czynników wytwórczych w rolnictwie; niska innowacyjność i zaawansowanie technologiczne w produkcji rolnej, w tym niski poziom technologii prośrodowiskowych. Niosą one ze sobą pewne zagrożenia. Przede wszystkim pojawiające się z coraz większą intensywnością nega-

²⁵ Commission Staff Working Document, Analysis of links between CAP Reform and Green Deal, Brussels, 20.5.2020, SWD(2020) 93 final.

²⁶ Szerzej: *Konsultacje drugiej wersji projektu Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027*, <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/konsultacje-drugiej-wersji-projektu-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> [dostęp: 30.09.2021].

tywne zmiany klimatyczne powodują wzrost ryzyka produkcyjnego. Niepewność produkcji i jej dochodowości przyczynia się do odpływu młodych mieszkańców z terenów wiejskich. Jednocześnie wzrost koncentracji i siły przetargowej, przy niewielkiej integracji producentów rolnych w ogniwach marketingowych łańcuchów żywnościowych, ogranicza ich konkurencyjność. Towarzyszą temu zmiany preferencji konsumentów, prowadzące do powstania trendów skutkujących spadkiem popytu na produkty rolno-żywnościowe pochodzenia krajowego. Za poważne zagrożenie uważa się także wykluczenie cyfrowe części producentów rolnych, co uniemożliwia im udział w wielu działaniach o charakterze gospodarczym, decydujących o ich pozycji na rynku. Z kolei w międzynarodowym handlu rolno-żywnościowym coraz częściej dostrzega się narastający protekcjonizm, co pobudza konkurencję ze strony krajów rozwijających²⁷.

Na podstawie przedstawionych wyników analizy SWOT można stwierdzić, że aby wzmocnić konkurencyjność rodzimego rolnictwa, konieczne jest podjęcie działań o charakterze wspierającym, a jednocześnie interwencyjnym. Opierając się na założeniach reformy WPR i zaleceniach Komisji, zostały zaproponowane interwencje m.in. w zakresie płatności bezpośrednich i obszarowych z II filaru WPR, instrumenty służące zapobieganiu niszczeniu potencjału produkcyjnego gospodarstw, wspieraniu restrukturyzacji i modernizacji małych gospodarstw, rozwojowi różnych form współpracy rolników i producentów rolnych, poprawie łańcuchów dostaw i optymalizacji produkcji, a także poprawie struktury agrarnej i ograniczeniu czasochłonności pracy w gospodarstwie²⁸. Wskazane interwencje, polegające na wsparciu finansowym, dokonywane są z wykorzystaniem mechanizmów prawnych związanych z funkcjonowaniem europejskich funduszy rolnych.

Dokonując analizy zaproponowanych w Planie form wsparcia konkurencyjności, warto zauważyć, że niektóre z interwencji odnoszą się do niej bezpośrednio, a pozostałe są dodatkowym bądź ubocznym efektem innych działań²⁹. Ustalenie ich nastąpiło w oparciu o wskaźniki rezultatu w odnie-

²⁷ Załącznik nr 4: Analiza SWOT. Cel 2: Zwiększenie zorientowania na rynek i poprawa konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację, <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/konsultacje-drugiej-wersji-projektu-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> [dostęp: 17.09.2021].

²⁸ Dokument roboczy służb Komisji: Zalecenie Komisji dla Polski w sprawie planu strategicznego WPR, towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zalecenia dla państw członkowskich w sprawie ich planów strategicznych dotyczących wspólnej polityki rolnej, Bruksela, 18.12.2020, SWD(2020) 389 final.

²⁹ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, wersja II, Warszawa 2021.

sieniu do wsparcia dochodu, pozwalające ocenić bezpośrednio i natychmiastowe skutki interwencji (np. odsetek dochodów rolników pochodzący ze wsparcia dochodu)³⁰.

W ramach pierwszej grupy, tj. interwencji bezpośrednich, należy wymienić inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność, które mogą przybierać postać dotacji lub instrumentów finansowych³¹. Obie formy są finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a swym zasięgiem obejmują cały kraj. Dotacje stanowią formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych działań mających na celu: racjonalizację technologii produkcji, wprowadzenie nowoczesnych, w tym cyfrowych, technologii lub innowacji, zmianę profilu produkcji, poprawę jakości produkcji, zwiększenie wartości dodanej produktu. Mogą one dotyczyć produkcji i przygotowania do sprzedaży produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie, przy czym możliwa będzie realizacja dwóch rodzajów operacji: 1) dotyczącej produkcji zwierzęcej, a polegającej na budowie lub modernizacji budynków bądź 2) budowli służących do produkcji zwierzęcej z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, w tym w miarę możliwości ograniczających szkodliwy wpływ rolnictwa na środowisko, energooszczędnych, niskoemisyjnych oraz produkcji ekologicznej. Wspierane będą inwestycje materialne lub niematerialne, mające bezpośredni związek z działalnością rolniczą prowadzoną w gospodarstwie, w tym dotyczące przechowywania, suszenia, magazynowania oraz przygotowywania produktów rolnych do sprzedaży, a także zapewnienia pasz dla zwierząt utrzymywanych w gospodarstwie. Jednocześnie mogą być realizowane wyłącznie takie działania w ramach interwencji, które będą przyczyniały się do poprawy konkurencyjności gospodarstwa rolnego i jego zorientowania na rynek w wyniku restrukturyzacji.

Wskazane powyżej instrumenty finansowe mają ułatwić dostęp do kapitału na rzecz inwestycji na odtworzenie majątku wytwórczego w rolnictwie. W jej ramach mogą być prowadzone wyłącznie działania dotyczące produkcji produktów rolnych, żywnościowych, jak i nieżywnościowych, przygotowania do sprzedaży produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie oraz sprzedaży bezpośredniej. Instrumenty te zapewniają wsparcie jedynie w przypadku nowych inwestycji, co do których oczekuje się, że będą finansowo opłacalne, tj. generujące dochody lub oszczędności. Do wsparcia w zakresie podstawowej produkcji rolnej kwalifikują się inwestycje mate-

³⁰ Filar I – fiskalne wskaźniki rezultatu, rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 834/2014 z 22 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania wspólnych ram monitorowania i ewaluacji Wspólnej Polityki Rolnej (Dz. Urz. UE L 230, 1.08.2014, s. 1–7).

³¹ Plan Strategiczny..., s. 222–227.

rialne i niematerialne oraz kapitał obrotowy zgodnie z art. 74. ust. 3 projektu rozporządzenia o planach. Jak wskazano wyżej, celem interwencji jest zwiększenie konkurencyjności gospodarstw, co może być zrealizowane poprzez: a) racjonalizację technologii produkcji; b) wprowadzenie nowoczesnych, w tym cyfrowych, technologii lub innowacji; c) zmianę profilu produkcji; d) poprawę jakości produkcji. W ramach interwencji możliwa będzie realizacja inwestycji: a) o charakterze innowacyjnym lub wpływającym na cyfryzację, automatyzację działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwie, w tym rolnictwo precyzyjne; b) innych niż objęte zakresem w punkcie a), ale dotyczących produkcji rolnej w zakresie racjonalizacji technologii produkcji, zmiany profilu produkcji, poprawy jakości produkcji; c) polegających na rozwoju produkcji roślinnej lub zwierzęcej w gospodarstwie (głównie w przypadku gospodarstw poniżej 25 tys. euro wartości ekonomicznej i młodego rolnika); d) dotyczących przechowalnictwa, suszenia, magazynowania, przygotowywania produktów rolnych do sprzedaży; e) dotyczących sprzedaży bezpośredniej. Instrumenty te przyjmują postać gwarancji wraz dotacjami na spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów.

Poprawa konkurencyjności jest również realizowana w ramach wsparcia dochodów związanych z produkcją roślinną i zwierzęcą³². Przyjmuje ona formę płatności rocznej do kwalifikującej się powierzchni do uprawy buraków cukrowych, chmielu, lnu, konopi włóknistych, pomidorów, truskawek, ziemniaków skrobiowych, roślin pastewnych oraz roślin strączkowych na ziarno. W produkcji zwierzęcej obejmuje ona wsparcie dochodów związane z chowem bydła, owiec i kóz. Jest oferowana w formie płatności rocznej do sztuki zwierzęcia.

Wsparcie zostało także przewidziane w ramach interwencji sektorowych. Mowa tu o sektorze pszczelarskim, gdzie przyjęło postać pomocy technicznej oraz refundacji kosztów podnoszenia poziomu wiedzy pszczelarskiej czy modernizacji gospodarstw pasiecznych³³, jak również o sektorze owoców i warzyw, gdzie celem wsparcia jest włączenie organizacji producentów owoców i warzyw do realizacji innowacyjnych operacji, tj. takich, które promują zrównoważone metody produkcji, odpowiadają na zapotrzebowanie rynkowe, zmierzają do optymalizacji produkcji, a tym samym wpływają na poprawę jego konkurencyjności³⁴. Pomoc ma formę refundacji części kosztów kwalifikowanych inwestycji.

Zwiększeniu konkurencyjności, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej, ma służyć też wsparcie rozwoju małych gospodarstw,

³² Ibidem, s. 222–227.

³³ Ibidem, s. 167–180.

³⁴ Ibidem, s. 194 i n.

tj. o wielkości ekonomicznej poniżej 25 tys. euro. Jego celem jest wzrost wartości sprzedaży wyprodukowanych lub przetworzonych produktów rolnych, czyli wzmocnienie orientacji rynkowej³⁵. Ponadto konieczna jest poprawa funkcjonowania łańcuchów wartości w gospodarstwie i poza nim poprzez rozwój współpracy. Wsparcie jest ukierunkowane na realizację działań inwestycyjnych, które mają wzmocnić pozycję rynkową rolników, a także wpłynąć na dywersyfikację i skracanie etapów łańcucha żywnościowego. Pomoc udzielana jest m.in. na inwestycje materialne i niematerialne dotyczące przetwarzania lub sprzedaży produktów rolnych³⁶.

5. Reforma WPR przewiduje szereg instrumentów oddziałujących na rozwój konkurencyjności w rolnictwie i tym samym poprawiających jej dochodowość. Zastosowanie ich wynika zarówno z wytyczonych kierunków reformy, w teorii adekwatnych do potrzeb sektora, jak i ze zobowiązań międzynarodowych i przyjętej strategii Zielony Ład. Stanowią one zachętę dla producentów rolnych do modyfikacji stosowanych metod produkcji czy działań w obszarze okołorolniczym. Instrumenty te nie są nowatorskie, w większości były już oferowane. Podstawą ich opracowania była przeprowadzona w każdym państwie członkowskim analiza SWOT, a do jej oczekiwanej efektywności zostały dodatkowo zastosowane wskaźniki ekonomiczne. Niemniej poprawa konkurencyjności zależy nie tylko od propozycji wsparcia ze strony państwa, ale także od postaw producentów rolnych. To oni, jako adresaci pomocy, powinni podejmować określone działania i przyjmować pewne postawy w celu wzmocnienia swojej pozycji na rynku rolnym. Ich ocena i odpowiedź na pytanie, czy przyjęte rozwiązania normatywne przyczyniają się do poprawy dochodowości rodzimych producentów rolnych, będzie możliwa zatem dopiero w toku realizacji WPR.

Rodzime rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy nadal podlegają procesowi przemian restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych na wszystkich etapach łańcucha dostaw³⁷. Znajduje to wyraz w wachlarzu oferowanych instrumentów wsparcia. Zasadniczym ich celem powinna być poprawa efektywności wykorzystania i produktywności czynników wytwórczych, czemu powinien towarzyszyć wzrost innowacyjności i zastosowania nowoczesnych technologii. Dodatkowo – z punktu widzenia producenta rolnego – powinna

³⁵ Ibidem, s. 235–238.

³⁶ Ibidem, s. 239–248.

³⁷ Szerzej: M. Wigier, A. Wasilewski, W. Łopaciuk, *Ocena wpływu wybranych instrumentów polityki publicznej mających wpływ na zmiany strukturalne w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, w: A. Kowalski, M. Wigier (red.), *Konkurencyjność polskiej gospodarki...*, s. 37 i n.

je cechować trwałość stosowania i pewna przewidywalność. Z tego względu konieczne jest ułatwienie dostępu do kapitału szczególnie na rzecz inwestycji poprawiających konkurencyjność w rolnictwie, zaś oferowane instrumenty powinny być całościowe i komplementarne względem siebie, by oprócz poprawy konkurencyjności mogły pozytywnie wpływać na rozwój obszarów wiejskich.

Bez wątpienia należy zgodzić się z poglądem Romana Sobieckiego, że rolnika powinna obecnie cechować wielofunkcyjność, polegająca na wytwarzaniu zarówno dóbr i usług rynkowych, jak i dóbr o charakterze publicznym (np. stanowiących efekt troski o środowisko naturalne). Pobudzanie konkurencyjności poprzez stosowanie narzędzi interwencjonizmu nie ma powodować ograniczenia skali produkcji rolnej, lecz dzięki wzrostowi dochodów realnych ma prowadzić do wzrostu popytu³⁸.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz M. (1999), *Konkurencja i konkurencyjność w agrobiznesie. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 2–3.
- Beyer K. (2012), *Kapitał intelektualny jako podstawa przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” nr 25.
- Czyżewski A. (2003), *Interwencjonizm w polityce krajów wysokorozwiniętych*, w: A. Czyżewski (red.) *Makroekonomiczne problemy agrobiznesu w Polsce w okresie przedakcesyjnym*, Poznań.
- European Commission (1999), *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*, Luxembourg.
- Grzebyk M., Kryński Z. (2011), *Konkurencja i konkurencyjność przedsiębiorstw: ujęcie teoretyczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 20.
- Kowalski S. (2017), *Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla europejskiego rolnictwa*, „Nauki Ekonomiczne” t. 25.
- Kulawik J., Wieliczko B. (2012), *Wybrane finansowe aspekty konkurencyjności rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 4.
- Niewiadomska A. (2017), *Konkurencyjność jako determinanta prawna europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica” nr 72.
- Niewiadomska A. (2019), *Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rolnej wpływające na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, Warszawa.
- Nosecka B. (2014), *Czynniki kształtujące konkurencyjność rolnictwa*, w: A. Kowalski, M. Wiegier (red.), *Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej*, Warszawa.
- Nosecka B., Pawlak K. (2014), *Wybrane problemy konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa.

³⁸ R. Sobiecki, *Interwencjonizm...*, s. 47.

- Nosecka B., Poczta W. (2011), *Czynniki decydujące o konkurencyjności sektora rolno-spożywczego*, w: B. Nosecka, K. Pawlak, W. Poczta, *Wybrane aspekty konkurencyjności rolnictwa*, Warszawa.
- OECD (1996), *Globalisation and Competitiveness: Relevant Indicators*, „STI Working Papers” nr 16.
- Popardowski P. (2019), *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Reiljan J., Hinrikus M., Ivanov A. (2000), *Key Issues in Defining and Analysing the Competitiveness of a Country*, „University of Tartu Economics and Business Administration Working Paper” nr 1, <http://ssrn.com/abstract=418540>.
- Słodowa-Helpa M. (2003), *Nowe oblicze konkurencyjności – konsekwencje dla polskiego sektora żywnościowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2.
- Sobiecki R. (2015), *Interwencjonizm w rolnictwie: dlaczego jest konieczny?*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” nr 2.
- Strojny J. (2012), *Pomiar konkurencyjności międzynarodowej rolnictwa Unii Europejskiej – ujęcie dynamiczne*, w: W. Józwiak (red.), *Wzmacnianie pozycji polskiego rolnictwa – propozycje wstępne*, Warszawa.
- Wigier M., Wasilewski A., Łopaciuk W. (2014), *Ocena wpływu wybranych instrumentów polityki publicznej mających wpływ na zmiany strukturalne w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, w: A. Kowalski, M. Wigier (red.), *Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej*, Warszawa.

IMPROVING THE COMPETITIVENESS OF AGRICULTURAL ACTIVITY IN THE REFORMED COMMON AGRICULTURAL POLICY: SELECTED LEGAL ISSUES

Summary

The article covers issues related to the implementation of the Common Agricultural Policy reform aimed at strengthening profitability and improving competitiveness of agriculture. Its aim is to assess the legal instruments proposed at the EU level in this respect and to determine whether the adopted normative solutions can serve to improve the profitability of domestic agricultural producers. In conclusion it is stated that the reform provides for a number of instruments that influence the development of competitiveness in agriculture and thereby improve the profitability of the agricultural business. Their implementation results both from the directions of the reform formulated with a view of meeting the needs of the sector, as well as from international obligations and the adopted European Green Deal Strategy. However, although the incentives created prompt the agricultural producers to modify their production methods and ways or activities undertaken in the fields related to agriculture, the strengthening of their market position depends on their operation.

Keywords: competitiveness, profitability, Common Agricultural Policy, strategic plan

MIGLIORARE LA COMPETITIVITÀ DELL'ATTIVITÀ AGRICOLA NELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE – ALCUNE QUESTIONI GIURIDICHE SCELTE

Riassunto

La problematica discussa nell'articolo abbraccia questioni legate all'attuazione della riforma della politica agricola comune che va in una direzione di rafforzare la redditività e di migliorare la competitività dell'agricoltura. L'articolo si propone di valutare gli strumenti giuridici proposti a tal proposito a livello dell'UE, oltre che di rispondere alla domanda se le soluzioni normative adottate possano portare a migliorare la redditività dei produttori agricoli nazionali. Nella parte conclusiva è stato appurato che la riforma prevede una serie di strumenti che influiscano sullo sviluppo della competitività in agricoltura e quindi migliorino la sua redditività. La loro attuazione è dovuta sia alle implicazioni teoriche, adeguate alle esigenze del settore, sia agli obblighi internazionali e alla strategia di Green Deal europeo adottata. Sebbene, per i produttori agricoli, essi rappresentino un incentivo a modificare i metodi di produzione, o le attività connesse all'agricoltura, sono le attività da loro intraprese a rafforzare la loro posizione di mercato.

Parole chiave: competitività dell'attività agricola, politica agricola comune, redditività

LAURA MARÍN CÁCERES*

ORCID: 0000-0002-7449-3894

Un apunte de Derecho privado sobre las cooperativas en el entorno agroalimentario

1. Las entidades cooperativas

1.1. Ideas introductorias con apoyo del Derecho privado

La Constitución española contiene una mención expresa sobre las entidades cooperativas¹, señalando que serán los *poderes públicos* los que han de fomentar las entidades cooperativas a través de una adecuada regulación. Referencia genérica que sólo establece la necesidad de que las autoridades estatales impulsen las entidades cooperativas mediante la aprobación de la correspondiente normativa. Así, la delimitación conceptual de las sociedades cooperativas hay que concretarla en razón de diversos elementos de naturaleza jurídica, económica e ideológica.

La definición contenida en la norma la precisa como la asociación de personas unidas en régimen de libre adhesión y baja voluntaria que tiene por finalidad llevar a cabo actividades empresariales para satisfacer las propias necesidades de sus integrantes y sus aspiraciones económicas y sociales².

* Universidad de Jaén, España.

¹ Art. 129, apartado 2º de la Constitución española. Para ampliar esta información puede consultarse F. Vicent Chuliá, *Capítulo I. Introducción*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho de Sociedades Cooperativas*, Valencia 2019, pp. 69–74.

² Art. 1 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (BOE No. 170, de 17 de julio. En adelante, LC) y la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE No. 76, de 30 de marzo. En adelante, LES). La Ley de Cooperativas nacional va a resultar de aplicación *directa*

Y que, a su vez, dispone de una estructura organizativa y un funcionamiento democrático en consonancia con la observancia de los valores y principios cooperativos reformulados por la *Alianza Cooperativa Internacional* (en adelante, ACI). De este modo, la cooperativa va a explotar su objeto social para satisfacer directamente las necesidades de sus socios y no obteniendo un beneficio social repartible en proporción a las aportaciones al capital social, sino que los socios serán reintegrados cuando se hubiera establecido en los Estatutos sociales en razón del límite que establece la Ley y de acuerdo con la distribución parcial del excedente realizado con las entregas o prestaciones que los socios hacen a la propia entidad. Las cooperativas son entidades mercantiles de carácter especial titulares de una empresa en la que los socios se singularizan por tener ánimo de lucro y en la que los beneficios sociales se distribuyen entre los mismos por retornos o por precios³. Es una agrupación

en los supuestos que de modo expreso se recogen en sus disposiciones, a saber: las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades autónomas (excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal); y a las sociedades cooperativas que realicen principalmente su actividad cooperativizada en Ceuta y Melilla. Además, la Ley de Cooperativas nacional resulta de aplicación directa en aquellos aspectos que son de competencia estatal exclusiva, como los concursales, las cuestiones procesales o los contables.

Las normas autonómicas vigentes al momento de elaborar este trabajo son las que se relacionan a continuación: la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas y el Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas; Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón; la Ley 6/2013, de 6 de noviembre, de Cooperativas de Cantabria; la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León; la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha (modificada por la Ley 4/2017, de 30 de noviembre, de Microempresas Cooperativas y Cooperativas Rurales de Castilla-La Mancha); la Ley 12/2015, de 9 de julio, de Cooperativas de Cataluña; la Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura; la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia; la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas, de la Región de Murcia; la Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas de La Rioja; la Ley 1/2003 de 20 de marzo, de cooperativas de las Islas Baleares; la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid; la Ley 4/2010, de 29 de junio, de Cooperativas del Principado de Asturias; Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de cooperativas de la Comunidad Valenciana; la Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra. A las que se añaden, la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi (modificada por la Ley 8/2006, de 1 de diciembre y por la Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi) y el Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Euskadi; el Proyecto de Ley de Cooperativas de Canarias de 2018.

³ A pesar de la extendida calificación doctrinal de las cooperativas como sociedades mercantiles, esta modalidad societaria no se ha reflejado de forma unitaria en la legislación española ni en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. La negación de la naturaleza mercantil de estas sociedades implica que no se encuadren entre las materias que la Constitución española reserva a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1º de la Constitución española), sino que

voluntaria que se distingue porque su organización corporativa y financiera respeta los principios de la ACI. La Ley de Cooperativas española define la sociedad cooperativa del siguiente modo⁴: “[...] sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático [...] y se regirá [...] conforme a los principios formulados por la Alianza Cooperativa Internacional, en los términos resultantes de la presente Ley [...]”.

Por tanto, cabe considerar que las entidades cooperativas son agrupaciones voluntarias y democráticas de personas que tienen una misma necesidad económica y social y, a fin de satisfacerla, crean una empresa que explotan en común, bajo el principio de la ayuda mutua, desarrollando una economía de servicio.

La distinción de las sociedades cooperativas en base al nivel de integración lleva a distinguir las cooperativas de primer grado⁵ y las cooperativas de segundo (o ulterior) grado que son las que cuentan entre sus socios con, al menos, dos cooperativas de base, aunque también pueden integrar como socios a otras personas jurídicas, públicas o privadas, y empresarios individuales⁶. El objeto de las cooperativas de segundo grado va a ser *promover, coordinar y desarrollar fines económicos comunes de sus socios, y reforzar e integrar la actividad económica de los mismos*. Razón que ha sido determinante respecto del incremento de las cooperativas agrarias. En cuanto a su funcionamiento, la representación de cada persona jurídica-socio (co-

—por el contrario— se trate de una materia cuya competencia legislativa se reconoce a las Comunidades autónomas en base a lo previsto en sus propios Estatutos de autonomía (art. 148 de la Constitución española). J.I. Peinado Gracia, *Capítulo I. Normas y ámbito de aplicación*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho...*, pp. 125–128; F. Vicent Chuliá, *Capítulo I...*, pp. 99–105. Razón que ha traído como consecuencia que, a nivel interno, los Estatutos de autonomía de las Comunidades autónomas de España hayan reclamado la competencia legislativa en materia cooperativa y que —junto a la norma estatal— existan normas cooperativas autonómicas.

⁴ Art. 1 de la LC. Véanse M^a.J. Morillas Jarillo, *Capítulo II. Concepto y clases de cooperativas*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho...*, pp. 163–170; F. Vicent Chuliá, *Capítulo I...*, pp. 90–98.

⁵ Art. 1.1^o de la LC.

⁶ Art. 77 apartado 1 de la LC. Para ampliar esta consideración, pueden consultarse R. Alfonso Sánchez, *La integración cooperativa y sus técnicas de realización: la cooperativa de segundo grado*, Valencia 2000, pp. 361–377; C. Vargas Vasserot, E. Gadea Soler, F. Sacristán Bergia, *Régimen económico, integración, modificaciones estructurales y disolución*, Madrid 2017, pp. 211–215; J.M. Vázquez Pena, *Capítulo XI. II. Formas personificadas de integración: cooperativas de segundo grado*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho...*, pp. 1218–1227.

operativa) en la Asamblea general va a corresponder a la persona que tenga su representación legal. Como norma habitual, y si así lo prevén los Estatutos sociales, en las cooperativas de segundo grado el voto de los socios podrá ser proporcional a su participación en la actividad cooperativizada y/o al número de socios activos que integran la cooperativa asociada. Aunque con la limitación máxima de que ningún socio puede ostentar más de un tercio de los votos totales, salvo que la sociedad esté integrada sólo por tres socios (pudiendo ostentar el 40%); y si la integrasen dos socios, los acuerdos deberán adoptarse por unanimidad. La cuantificación de los votos de las entidades que no ostenten la condición de cooperativas no podrá alcanzar el 40% de los votos sociales. El haber líquido resultante se distribuye entre los socios en proporción al importe del retorno percibido en los últimos cinco años, o desde la constitución de la entidad secundaria si no se alcanza dicho plazo; o al volumen de actividad cooperativizada desarrollada por cada socio con la cooperativa durante el citado período; o al número de miembros de cada entidad agrupada. La norma establece, asimismo, la posibilidad de que las sociedades cooperativas de segundo grado se transformen en cooperativas de primer grado, lo que supone que sean absorbidas las cooperativas-socios.

Pero, además, las sociedades cooperativas se clasifican según el criterio del objeto de la entidad o la actividad mutualizada. En cuyo caso, la norma determina un número indicativo de tipos de cooperativas de primer grado y su regulación específica⁷. De las previstas en la norma, conviene hacer referencia somera a: las cooperativas de consumidores y usuarios en las que se mutualiza la necesidad de consumo de bienes y servicios de sus socios⁸; las de viviendas en las que se mutualiza la necesidad de alojamiento⁹; las de crédito en las que se mutualiza el uso de servicios financieros activos y pasivos¹⁰; las de trabajo asociado en relación con la capacidad laboral para cualquier labor o industria¹¹; las sanitarias que mutualizan el ejercicio de actividades sanitarias y el uso de las mismas¹²; y las de enseñanza respecto del ejercicio de actividades docentes y su uso¹³. Por su parte, y sin sustituir a sus socios en el ejercicio principal de la actividad, cabe referenciar las cooperativas de servicios en las que se mutualizan las necesidades derivadas

⁷ Art. 6 de la LC. Para más información vea M^a. J. Morillas Jarillo, *Capítulo II...*, pp. 173–180. Y un mayor estudio de cada modalidad cooperativa se hace en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho...*, vol. II.

⁸ Art. 88 de la LC.

⁹ Arts. 89 a 92 de la LC.

¹⁰ Art. 104 de la LC.

¹¹ Arts. 80 a 87 de la LC.

¹² Art. 102 de la LC.

¹³ Art. 103 de la LC.

de actividades industriales, de servicios, profesionales o artísticas¹⁴; las de la mar que mutualizan las necesidades derivadas de actividades pesqueras¹⁵; las de transportistas en las que se mutualizan las necesidades derivadas de actividades de transporte¹⁶; y las de seguros que mutualizan el ejercicio de la actividad aseguradora en aquellos ámbitos en los que se encuentren legalmente habilitadas¹⁷. Por último, las cooperativas agrarias en las que se mutualizan las necesidades de uso o consumo de bienes y servicios derivadas de una actividad económica agraria, ganadera o forestal sin sustituir a sus socios en el ejercicio principal de la actividad¹⁸; y las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra en las que se mutualiza el ejercicio de la labor agraria¹⁹.

Junto a estas modalidades cooperativas, cabe distinguir las cooperativas integrales que se distinguen porque su objeto social es plural²⁰; las cooperativas mixtas que cuentan con la doble naturaleza de cooperativas y de entidades de capital en ciertos aspectos; y las cooperativas sin ánimo de lucro en las que se gestionan servicios de interés general²¹. En estas últimas, quedan encuadradas las cooperativas de iniciativa social que desempeñan labores asistenciales o se dedican a la integración laboral de personas con cualquier causa de exclusión social, o satisfacen necesidades sociales no atendidas por el mercado²².

Asimismo, se reconoce una clasificación que se corresponde con la dimensión de la cooperativa en relación con el número de socios, tal es el caso de las cooperativas de menor tamaño como las de trabajo asociado y las de explotación comunitaria de la tierra. Respecto de las que se establecen ciertas especialidades en relación con su constitución, inscripción y funcionamiento y, en igual sentido, en lo que hace a sus órganos sociales y al régimen económico que le es propio. Y, además, ha de tenerse en cuenta que la integración empresarial de las sociedades cooperativas desde la perspectiva institucional puede hacerse a través de la creación de *grupos cooperativos*²³, los cuales

¹⁴ Art. 98 de la LC.

¹⁵ Art. 99 de la LC.

¹⁶ Art. 100 de la LC.

¹⁷ Art. 101 de la LC.

¹⁸ Art. 93 de la LC.

¹⁹ Arts. 94 a 97 de la LC.

²⁰ Art. 105 de la LC.

²¹ Disposición Adicional 1ª y 9ª de la LC.

²² Art. 106 de la LC.

²³ Véase el art. 78 de la LC. Sobre esta materia, pueden consultarse: J.M Embid Irujo, R. Alfonso Sánchez, *Capítulo XI. III. Formas no personificadas de integración: grupos cooperativos*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho...*,

se determinan como un modo de agrupación sin vinculación patrimonial. Y ello ha de considerarse de forma positiva para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. El grupo cooperativo consiste en el acuerdo por el que dos o más cooperativas deciden ceder a una entidad cabeza de grupo la posibilidad de que ejercite facultades o emita instrucciones de obligado cumplimiento para las demás. Por lo que se produce una unidad de decisión en el ámbito de dichas facultades y de las competencias que le son atribuidas; y teniendo en cuenta que la emisión de instrucciones podrá afectar a distintos ámbitos de gestión, administración o gobierno. Ya que se establecen relaciones asociativas entre las cooperativas que hacen que actúen con una unidad de decisión propia. Por ende, la subordinación no se establece a favor de una sociedad independiente, sino en lo que hace a una entidad en la que participa un conjunto de entidades dominadas. Es decir, las entidades ceden el control a una estructura común en la que todas participan.

1.2. Especialidad de las cooperativas agroalimentarias

En el sector agroalimentario la conceptualización de la *cooperativa agroalimentaria* trae causa en los criterios subjetivo y objetivo que le son propios. Pues se trata de una cooperativa integrada por agricultores y/o ganaderos que ponen en común sus recursos en determinadas actividades y sus servicios, a fin de poder comercializar en conjunto los productos. De este modo las cooperativas agroalimentarias van a asociar a personas que son titulares de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, cuya finalidad prioritaria va a ser la realización de actividades y operaciones para mejorar el aprovechamiento de estas explotaciones propias, de sus elementos o componentes de la cooperativa y para la mejora de la población agraria y del desarrollo del mundo rural²⁴. La actuación de estas cooperativas destaca en el entorno territorial y social en el que están ubicadas. También han de incluirse entre los socios de dichas entidades a las sociedades agrarias de transformación, las comunidades de regantes, las de aguas, las de bienes y las sociedades civiles o mercantiles que tengan el mismo objeto social o actividad complementaria.

pp. 1229–1260; R. Server Izquierdo, E. Meliá Martí, *Caracterización empresarial de los grupos y otras formas de integración cooperativa al amparo del nuevo marco legislativo*, „Revista de estudios cooperativos” 1999, No. 69, pp. 9–41; C. Vargas Vasserot, E. Gadea Soler, F. Sacristán Bergia, *Régimen económico...*, pp. 211–215; C. Vargas Vasserot, *Integración y diferenciación cooperativa: de las secciones a los grupos de sociedades*, “Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo” 2010, No. 44, pp. 159–176.

²⁴ Art. 93 de la LC.

Las cooperativas agroalimentarias de primer grado tienen por finalidad la producción de alimentos y las de segundo (o ulterior) grado se ocupan de la comercialización de los productos agrícolas de aquéllas (de primer grado). Fundamentalmente, en el sector de las frutas y hortalizas, los aceites de oliva, vinos, lácteos, ovino y caprino, cereales y la alimentación animal. Asimismo, y junto a éstas, se crean cooperativas de suministros para proporcionar a sus integrantes *inputs* necesarios para la producción del producto; cooperativas de servicios de comercialización cuya finalidad es la transformación, distribución y promoción de los propios productos agrícolas; y las cooperativas de crédito empleadas como instrumento de obtención de financiación o a fin de cubrir las necesidades financieras de sus socios y de terceros.

Por su parte, las referidas *cooperativas de explotación comunitaria de la tierra o de producción agrícola*, asocian a los titulares de derechos de uso y aprovechamiento de tierras o inmuebles susceptibles de explotación agraria y que van a ceder esos derechos a la cooperativa, prestando o no su trabajo a la misma. En igual sentido, pueden asociar a personas físicas que, sin ceder a la cooperativa los derechos indicados, le prestan su trabajo para la explotación en común de los bienes cedidos por los socios y del resto que posea la cooperativa²⁵.

En el ámbito interno español conviene aludir a la entidad *Cooperativas Agroalimentarias de España*, órgano en el que están representadas las Federaciones Regionales de cooperativas agroalimentarias²⁶, lo que supone la asociación del 80% (aproximadamente) de las cooperativas agroalimentarias nacionales (alrededor de 1.172.226 socios cooperativistas). La entidad *Cooperativas Agroalimentarias* representa a unas 4.000 cooperativas, siendo casi el 13% de las mismas de la industria agroalimentaria y uniendo a más de un millón de productores. Los objetivos principales de esta Organización son: de un lado, la tutela de los intereses económicos y sociales del sector cooperativo agroalimentario frente a la Administración General del Estado y a las instituciones de la UE y, a su vez, ante las organizaciones estatales que representan los agentes socioeconómicos de los sectores en los que llevan a cabo su actividad las cooperativas agroalimentarias. De otro, la promoción y desarrollo del cooperativismo agroalimentario en el momento vigente y en razón de los retos próximos o de futuro del sector agroalimentario. La

²⁵ Art. 94 de la LC.

²⁶ Esta Institución se creó en 1990 como “Confederación de Cooperativas Agrarias de España (CCAЕ)”. Actualmente, *Cooperativas Agroalimentarias de España* es la organización que representa y defiende los intereses tanto económicos, como de carácter social del movimiento cooperativo agrario a nivel interno. Cooperativas agro-alimentarias, <http://www.agro-alimentarias.coop/inicio> [consultado: 11 de octubre de 2021].

tendencia general de las cooperativas, desde el 2007, ha sido positiva, incrementando su facturación (+46%) y el empleo (+22%) produciéndose una cierta concentración empresarial del colectivo. Por un lado, ha disminuido un 8% el número de cooperativas y, por otro, ha aumentado su facturación un 40%, lo que pone de manifiesto los esfuerzos realizados por captar un mayor valor añadido. Asimismo, las cooperativas han incrementado de manera significativa su actividad exportadora, lo que viene a reforzar la importancia de la integración comercial para alcanzar la dimensión necesaria para competir en los mercados exteriores. La facturación de las cooperativas en los mercados exteriores representa el 31,5% de la facturación total del colectivo y el 31% de las cooperativas españolas realiza actividad exportadora. Las cooperativas representan un 16% de la facturación exportadora del conjunto del sector agroalimentario español (sin pesca). En definitiva, las cifras lo que reflejan es la importancia del cooperativismo y su papel en el sector agroalimentario español, que mantienen el crecimiento económico y conservan su compromiso de fidelidad con las zonas rurales donde se asientan²⁷.

2. Anotaciones sobre los principios de la Alianza Cooperativa Internacional

La estructura organizativa y el funcionamiento de la sociedad cooperativa, como se ha indicado, sigue el sistema democrático en consonancia con la observancia de unos valores y principios concretos, los Principios cooperativos reformulados por la ACI en el Congreso de Manchester de 1995²⁸. La ACI en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa estableció una delimitación del concepto tendente a homogeneizar los criterios vigentes en el ámbito cooperativo internacional y lo concretó de la siguiente forma, se trata de: *una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.*

Esta Declaración completa la definición de la entidad cooperativa con un conjunto de Valores cooperativos como normas éticas de actuación (Dec-

²⁷ Puede consultarse el espacio electrónico siguiente: https://www.agro-alimentarias.coop/cooperativismo_en_cifras [consultado: 13 de octubre de 2021].

²⁸ Alianza Cooperativa Internacional, *XXXI Congreso y Asamblea General de la ACI* (Manchester, septiembre de 1995) en el que se adoptó una Declaración sobre la Identidad Cooperativa <https://www.ica.coop/es> [consultado: 13 de octubre de 2021].

laración sobre los Valores), cuáles son²⁹: la autoayuda respecto de la acción conjunta y la responsabilidad mutua (el desarrollo individual pleno se logra con la asociación con el resto, acción conjunta y responsabilidad mutua), y de cuyo valor trae causa la solidaridad, entendida como el predominio del interés general o colectivo y el trato justo respecto de los que integran la cooperativa (socios, no socios aunque con vinculación a la entidad y empleados) y, a su vez, entre cooperativas; la autorresponsabilidad que asumen los socios en cuanto a la entidad cooperativa y se ocupan de su promoción y difusión; la democracia aplicada a su gestión y respecto de su funcionamiento; la igualdad del socio como unidad fundamental de la cooperativa; la equidad del tratamiento de los socios cooperativos y en la contribución de ellos en la cooperativa; la honestidad en relación con el desempeño de prácticas éticas y acordes con los buenos usos; la transparencia en la información sobre sus operaciones; y la vocación social.

Los valores referidos se ejecutan a través de los Principios cooperativos, los cuales se concretan en los que siguen. El *principio de adhesión voluntaria y abierta*, en la medida en que formar parte de la organización cooperativa depende de la libre voluntad y decisión individual y, además, en cuanto a *que* la entidad va a estar abierta *a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial o de sexo*, en razón del reconocimiento de la dignidad personal. Sin perjuicio, de posibles límites respecto a quiénes pueden ser socios en función de la finalidad específica que caracterice a la sociedad cooperativa. El *principio de gestión democrática por parte de los socios* en la organización, lo que implica la participación activa de los socios en la adopción de las decisiones y en la política de la entidad, tanto si la cooperativa es de primer grado (un socio, un voto), como en las de segundo o ulterior grado. Asumiendo la correspondiente responsabilidad de la gestión a favor del interés social frente al particular de los socios. El *principio de participación económica de los socios*, pues los sujetos que integran la cooperativa van a contribuir de forma equitativa al capital de la misma y lo han de gestionar democráticamente. Esto es, que parte de dicho capital es propiedad común de la cooperativa y, pese a que el capital es un elemento preciso, no puede entenderse que sea esencial. Si bien, en el caso de que proceda, los socios pueden recibir una compensación que se halla limitada en razón del capital entregado al momento de formar parte de la sociedad. La *autonomía e independencia* como principios de gestión de la sociedad cooperativa por parte de los socios, primando la organización

²⁹ Vid. M^a. J. Morillas Jarillo, *Capítulo II...*, pp. 163–170.

democrática y manteniendo la autonomía de la entidad cooperativa en la libre adopción de sus decisiones y sus relaciones con otras organizaciones, incluido el Gobierno estatal. Por consiguiente, si llegan a acuerdos con organizaciones externas, incluyendo los gobiernos, o aumentan su capital de fuentes externas, lo harán de forma que aseguren el control democrático de sus miembros y manteniendo la autonomía de la cooperativa. El *principio de educación, formación e información* a los socios que integran las sociedades cooperativas, así como a sus representantes, directivos y empleados. Del mismo modo, la formación e información se ha de proporcionar también desde una perspectiva común, es decir, al público en general. Y, por último, el *principio de cooperación entre cooperativas* y el *principio del interés por la comunidad*. Lo que significa que la entidad cooperativa sirve a sus socios de un modo eficaz y fortaleciendo el movimiento cooperativo, trabajando de manera conjunta mediante estructuras locales, regionales, nacionales e internacionales. Junto a las necesidades de los socios, la cooperativa ha de actuar con responsabilidad en la adopción de las decisiones propias de la misma y, en concreto, en cuanto al lugar en el que se ubica y en lo que se refiere a la promoción de la participación en el desarrollo de la comunidad. Las cooperativas trabajan para el desarrollo sostenible de sus comunidades, en interés de la comunidad a través de políticas aprobadas por sus miembros.

En definitiva, la finalidad de las sociedades cooperativas en el ámbito agrario es tratar de alcanzar las necesidades y aspiraciones que son comunes a sus socios mediante la empresa, fundamentalmente de carácter económico y social. Y ello determina el objeto de la entidad o la actividad cooperativizada que la singulariza.

3. El funcionamiento y gobierno de una entidad cooperativa

El régimen de *autogestión* por parte de los que ostentan la condición de socio es singular de las sociedades cooperativas, en la medida en que los socios no sólo participan económicamente realizando la actividad cooperativizada, sino también se van a encargar de la gestión de la sociedad. La regulación de los órganos sociales en las cooperativas se basa en un modelo de participación orgánica de los socios que es propio de las entidades de base mutualista. Los órganos sociales *necesarios* de una cooperativa son la Asamblea general que reúne a todos los socios y es el órgano máximo de decisión, pues sus decisiones vinculan a la totalidad de los que la conforman³⁰; y el órgano de gestión y administración que

³⁰ Art. 21 de la LC.

ha de quedar concretado en los Estatutos sociales (Consejo Rector o el Administrador único), teniendo cada uno de ellos delimitado su ámbito de competencia. Junto a los mencionados, se incluyen los Interventores que integran el órgano de fiscalización de las cuentas anuales y del informe de gestión, salvo el supuesto en el que la sociedad cooperativa esté sometida a la auditoría externa³¹.

Además, las sociedades cooperativas pueden contar con otros órganos que son de carácter *potestativo o no necesarios*. Éstos son aquéllos que se van a establecer en razón de lo que determinen los Estatutos sociales, pero sin que su previsión limite las competencias de los órganos necesarios, como lo puede ser el Comité de Recursos que tramita y resuelve los recursos que se presenten contra las sanciones impuestas a los socios por el Consejo Rector y otras instancias de consulta o asesoramiento.

Centrándonos en la administración de la entidad cooperativa, ésta puede encomendarse a un órgano unipersonal (*Administrador único*) en los casos en los que la cooperativa cuente con un número de socios inferior a diez (nueve o menos miembros)³² o, lo habitual, que es la designación de un órgano colegiado (Consejo Rector). El *Consejo Rector* va a ser el órgano pluripersonal encargado de la gestión de la entidad³³, siendo sus competencias básicas: la función social de gobierno de la cooperativa, la alta gestión de la entidad, la supervisión de los directivos y la representación de la cooperativa en relación con cualquier acto propio de las actividades que integren el objeto social. Junto a las indicadas, el Consejo Rector va a asumir de modo residual otras facultades que no se hubieran asignado a los órganos sociales por disposición normativa o estatutaria, siendo preciso en estos casos el previo acuerdo de la Asamblea general³⁴. Las competencias indicadas han de ejercerse atendiendo al cumplimiento del objeto social de la cooperativa y de acuerdo con las exigencias de la Ley, los Estatutos sociales y la política prevista por la Asamblea general de socios.

³¹ Arts. 19 y 62 de la LC.

³² Autores como F.J. Alonso Espinosa, *Órgano de administración*, en: F.L. Alonso Espinosa (coord.), *La sociedad cooperativa en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas*, Granada 2001, p. 231; F. Vicent Chuliá, *El futuro de la legislación cooperativa*, “Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa” 2002, No. 13, p. 40, manifiestan opiniones negativas en relación con la figura del Administrador único en el ámbito cooperativo.

³³ Art. 32 de la LC. Véanse J.I. Peinado Gracia, *Capítulo I...*, pp. 474–476; T. Vázquez Ruano, *Progresiva aproximación del régimen de órgano de administración de las sociedades cooperativas al de las sociedades de capital*, en: M^a.B. González Fernández, A. Cohen Benchetrit (dirs.), *Derecho de sociedades. Revisando el derecho de sociedades de capital*, Valencia 2018. A. Tato Plaza, *La Administración*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Sociedades Cooperativas*, Valencia 2013, pp. 437–440.

³⁴ Art. 32. 3^o de la LC.

La elección de los consejeros de entre los socios de la cooperativa corresponde a la Asamblea que los determinará por mayoría de votos y mediante votación secreta. El período de este nombramiento será de entre tres y seis años, pudiendo ser reelegidos Los consejeros que hubieran agotado el plazo para el cual fueron elegidos continuará ostentando el cargo hasta el momento en el que produzca la aceptación de los que les sustituyan³⁵ debido a que el simple nombramiento no es un acto completo³⁶, pues dicha elección sólo surtirá efectos a partir de que el cargo sea aceptado por el socio. Y, necesariamente, ha de inscribirse en el Registro de Sociedades Cooperativas en el plazo de un mes³⁷.

El Consejo Rector estará compuesto por el número de miembros y cargos que se hubieran indicado estatutariamente, pero la norma determina que como mínimo se conforme de tres consejeros (personas físicas o jurídicas³⁸) que son los que van a administrar la cooperativa (Presidente, Vicepresidente y Secretario)³⁹ y no pudiendo superar los quince, salvo que en la cooperativa sólo existan tres socios y se configurará por dos miembros (Presidente y Secretario, prescindiéndose del Vicepresidente). Los cargos mencionados serán elegidos, de entre los que formen parte del Consejo Rector, por el propio órgano o por la Asamblea general. Ello supone, en ocasiones, un impedimento para el adecuado funcionamiento de la sociedad. Razón por la que se entiende que la norma reconozca la posibilidad de que el Consejo confiera apoderamientos voluntarios (y también revocarlos) a cualquier persona y otorgue poderes especiales a cargos como el Gerente, el Director general o equivalentes. La concesión, modificación o revocación de los poderes de gestión o dirección permanentes se inscribirá en el Registro de Sociedades Cooperativas. Además de esta composición, estatutariamente podrá recogerse la existencia de otros cargos y de miembros suplentes, pudiendo nombrarse vocales o consejeros del Consejo Rector. El socio que sea designado miembro del Consejo Rector no puede hallarse inmerso en ningún supuesto de incompatibilidad, incapacidad o prohibición de los previstos⁴⁰. En el supuesto contrario, será destituido de manera inmediata a petición de cualquier socio, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir por llevar a cabo esta conducta desleal.

³⁵ Art. 35 de la LC.

³⁶ Para más información: F.J. Alonso Espinosa, *Órgano de administración*, p. 233.

³⁷ Art. 34 de la LC.

³⁸ En el caso de ser persona jurídica se deberá designar a una persona física para el ejercicio de las funciones propias del cargo.

³⁹ Art. 33 de la LC.

⁴⁰ Art. 41 de la LC. Para más información: A. Tato Plaza, *La Administración*, pp. 443-444.

No obstante lo anterior, el adecuado desarrollo de las facultades que tiene atribuidas el órgano de gestión y administración de la cooperativa hace que sea posible que puedan ser nombrados consejeros personas que no ostenten la condición de socios, aunque con ciertas limitaciones. Así, se impone la precisión de que se trate de personas cualificadas y expertas, limitándose cuantitativamente su presencia (su número no puede exceder de un tercio del total); y, desde la perspectiva cualitativa, no podrán ser designados Presidente ni Vicepresidente.

El régimen de los administradores y su funcionamiento se determinará en los Estatutos sociales y, en defecto de dicha previsión, será la Asamblea general la que lo establezca. Del mismo modo, compete a la Asamblea la destitución de los administradores en cualquier momento y éstos también disponen de la facultad de renunciar al cargo cuando lo estimen, en cuyo caso su renuncia ha de aceptarla el Consejo Rector o la Asamblea general. Pero habrán de mantenerse en el cargo hasta tanto no se nombren sustitutos⁴¹.

En cuanto al funcionamiento del órgano de administración hay que añadir que los acuerdos del Consejo se adoptan por más de la mitad de los votos válidamente expresados, teniendo cada consejero un voto (el voto del Presidente salva los empates) y se levantará acta de las reuniones celebradas. Cabe la impugnación de los acuerdos adoptados que sean nulos o anulables en el plazo de dos meses o un mes, respectivamente⁴².

Por último, resulta relevante el régimen de responsabilidad de los miembros que forman parte del Consejo Rector recogido en la norma nacional. Esencialmente porque ésta hace una remisión expresa y genérica a la responsabilidad de los administradores de las sociedades anónimas⁴³. En este sentido, y a pesar de que el legislador ha querido equiparar ambas formas societarias, el contenido previsto no determina si sólo se han de tener en cuenta las normas relativas a la acción social de responsabilidad o también las correspondientes a la acción individual y tampoco aspectos relacionados con el ejercicio de ambas acciones y la legitimación activa en cada caso. En igual sentido, se plantean dudas acerca del deber de diligencia exigida a los administradores de las sociedades cooperativas y sobre la extensión de responsabilidad en relación con supuestos concretos⁴⁴.

⁴¹ Art. 36 de la LC.

⁴² Art. 37 de la LC.

⁴³ Art. 43 de la LC. Circunstancia que no ha sido bien recibida por la doctrina, véase A. Tato Plaza, *La Administración*, p. 451.

⁴⁴ Vid. M^a.J. Morillas Jarillo, M.I. Feliú Rey (dirs.), *Curso de cooperativas*, Madrid 2002, pp. 329–339, en cuanto a no promover la disolución de la entidad cuando sea preciso; A.J. Sequeira Martín, F. Sacristán Bergia, *Una reflexión sobre la responsabilidad de los miembros del Consejo*

4. Asociacionismo cooperativo en el marco agrario

La integración cooperativa representativa hace referencia a los supuestos en los que la relación entre las sociedades cooperativas no se singulariza por tener una finalidad económica de manera exclusiva. Antes bien, la primacía se otorga al interés general o a la representación pública de un sector⁴⁵. El principio reconocido por la ACI de la *cooperación intercooperativa* trae como consecuencia que se produzca una estructuración de plataformas de colaboración de carácter libre y voluntario. De este modo, es posible tanto la integración cooperativa como otras formas de unión de cooperativas de diferentes peculiaridades. Distinguiéndose el asociacionismo cooperativo que tienen por finalidad la defensa y representación de los intereses generales de las cooperativas y del cooperativismo no empresarial (la intercooperación representativa); de la colaboración entre sociedades cooperativas con la pretensión de fomentar e impulsar su actuación empresarial, la cual se corresponde con la intercooperación económica. En el ámbito agrario, el asociacionismo ha de entenderse como una forma de organización de los esfuerzos de los participantes para conseguir un incremento de la valoración de la producción y una tutela única de los intereses de los mismos.

En consonancia con ello, y junto a las cooperativas de segundo (o ulterior) grado y de los grupos cooperativos, la norma nacional prevé que las cooperativas de cualquier tipo y clase podrán constituir sociedades, agrupaciones, consorcios y uniones entre sí, o con otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, y formalizar convenios o acuerdos para cumplir su objeto social de manera adecuada y obtener una mejor protección de sus intereses⁴⁶. Las clases de asociacionismo cooperativo van a ser las siguientes. De un lado, las *Uniones* conformadas por tres cooperativas de la misma clase como mínimo y que podrán integrarse en otra unión existente o constituir una nueva. De otro, las *Federaciones* que se conforman por cooperativas o por uniones de cooperativas o por ambas formas, precisándose que –como mínimo– asocien diez cooperativas que no sean todas de la misma clase. Y, por último, las

Rector de las Cooperativas, “Revista Derecho de Sociedades” 2003, No. 21, pp. 219–232; A. Tato Plaza, *La Administración*, pp. 455–459.

⁴⁵ J.M. Embid Irujo, *Problemas actuales de la integración cooperativa*, “Revista de Derecho Mercantil” 1998, No. 227, pp. 7–36.

⁴⁶ Art. 79 y arts. 118 a 120 de la LC. Para más información véase, E. Dávila Millán, *Capítulo XII. Asociacionismo y representación del movimiento cooperativo*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho...*, pp. 1275–1288; J.M. Embid Irujo, R. Alfonso Sánchez, *Capítulo XI...*, pp. 1265–1270.

Confederaciones que surgen por la asociación de uniones de cooperativas y las federaciones. En cuyo caso es necesario, al menos, tres federaciones de cooperativas que agrupen a cooperativas de tres Comunidades autónomas diversas.

Cualquiera de estas entidades adquiere personalidad jurídica una vez que la escritura pública de constitución se inscriba en el Registro de Sociedades Cooperativas, la cual hará referencia no sólo a las entidades promotoras, al acuerdo de constitución y a los Estatutos sociales, sino también a los que van a integrar los órganos de representación y gobierno.

La finalidad esencial que distingue a estas entidades es la representación y defensa de los intereses generales de las sociedades cooperativas y de sus socios ante las Administraciones Públicas y ante las personas físicas o jurídicas. Además de lo señalado, se le reconocen otras funciones concretas, cuáles son: el fomento de la promoción y formación cooperativa; el ejercicio de la conciliación en los conflictos surgidos entre las cooperativas que asocien o entre éstas y sus socios; la organización de servicios de asesoramiento, auditorías, asistencia jurídica o técnica en interés de sus socios; y ser interlocutores y representantes ante las entidades y los organismos públicos.

La norma que se ocupa de la regulación de la integración cooperativa en el ordenamiento jurídico nacional es la Ley 13/2013⁴⁷, la cual se encarga no sólo del fomento de la integración de cooperativas, sino también de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario. El objetivo fundamental de este texto normativo se centra en el impulso de la fusión e integración de las cooperativas agrarias y del resto de formas asociativas agroalimentarias, entre las que se incluyen los ya referidos grupos cooperativos que asocian a varias cooperativas con la entidad cabeza de grupo y que ejercitan facultades u otorgan instrucciones de obligado cumplimiento para sus integrantes. Produciéndose una unidad de decisión respecto de esas facultades. Además, el legislador trata de promover la creación de grupos cooperativos y de agrupaciones de entidades asociativas con el fin de que lleguen a ser una Entidad Asociativa Agroalimentaria de carácter Prioritario. Ha de tenerse en cuenta que van a ser entidades asociativas que conforman el primer eslabón de la cadena alimentaria, las siguientes: las sociedades cooperativas, las coopera-

⁴⁷ Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario (BOE No. 185, de 6 de abril). Sobre dicha norma puede consultarse: E. Meliá Martí, M. Peris Mendoza, *Los procesos de integración de las cooperativas agroalimentarias. De la norma a la realidad. Especial referencia a la Ley 13/2013 de Fomento de la Integración Cooperativa*, "Revista de Estudios Cooperativos" 2017, No. 126, pp. 177-197.

tivas de segundo grado, los grupos cooperativos, las sociedades agrarias de transformación, las organizaciones de productores con personalidad jurídica propia, y las entidades civiles o mercantiles. Estas últimas, siempre que más del 50% de su capital social pertenezca a cooperativas, a organizaciones de productores o a sociedades agrarias de transformación.

La calificación como Entidad Asociativa Agroalimentaria Prioritaria precisa del cumplimiento de una serie de requisitos que el propio legislador se ha encargado de enumerar, a saber: que se trate de una entidad asociativa agroalimentaria de las reconocidas en la norma; que su implantación y ámbito de actuación económico sea supra-autonómico; que comercialicen de forma conjunta la totalidad de la producción de las entidades asociativas y de los productores que las componen; que la facturación de la entidad solicitante, o la suma de las facturaciones de las que se fusionan o integren, alcance la cantidad mínima precisada en la norma reglamentaria y que dependerá de los sectores productivos (según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas); y que conste expresamente en los Estatutos o en las disposiciones reguladoras correspondientes, la obligación de los productores de entregar la totalidad de su producción para la comercialización en común; al igual que contemplen las necesarias previsiones para garantizar a sus productores asociados el control democrático de su funcionamiento y de la adopción de sus decisiones. Evitándose, de este modo, la posición de dominio de uno o varios de sus miembros.

El cumplimiento de los presupuestos señalados, permite que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente pueda reconocer la Entidad Asociativa Prioritaria, siguiendo el procedimiento reglamentario establecido a tal fin, y la inscripción en el correspondiente Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias. En concreto, se hace referencia al proceso determinado en el Real Decreto 550/2014, por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias y para su inscripción y baja en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias⁴⁸, el cual ha sido modificado recientemente por el Real Decreto 161/2019, de 22 de marzo⁴⁹ en sus aspectos técnicos. Esto es,

⁴⁸ Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias y para su inscripción y baja en el Registro Nacional de Entidades Asociativas Prioritarias, previsto en la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario (BOE No. 173, de 17 de julio). En particular, arts. 3 a 6 del citado texto normativo.

⁴⁹ Real Decreto 161/2019, de 22 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, por el que se desarrollan los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las Entidades Asociativas Prioritarias y para su inscripción y baja en el Registro Nacional de

para mejorar la eficacia de las Entidades Asociativas Prioritarias y cumplir los fines de la política agroalimentaria y, al mismo tiempo, la gestión de las mismas y su eficiencia en el mercado. El fortalecimiento de las estructuras asociativas y el incremento de su dimensión facilitarán el desarrollo de la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías, aumentarán su productividad y eficiencia y mejorarán su capacidad de competir más eficazmente, tanto en el mercado nacional como en los mercados internacionales, pudiendo hacer frente a los retos de una economía global en las mejores condiciones en cuanto a capacidad de negociación.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso Sánchez R. (2000), *La integración cooperativa y sus técnicas de realización: la cooperativa de segundo grado*, Valencia.
- Alonso Espinosa F.J. (2001), *Órgano de administración*, en: F.J. Alonso Espinosa (coord.), *La sociedad cooperativa en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas*, Granada.
- Dávila Millán E., (2019), *Capítulo XII. Asociacionismo y representación del movimiento cooperativo*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho de sociedades cooperativas*, vol. II, Valencia.
- Embid Irujo J.M. (1998), *Problemas actuales de la integración cooperativa*, “Revista de Derecho Mercantil” No. 227.
- Embid Irujo J.M. (2019), *Derecho de sociedades y economía social: nuevos retos*, en: A. Empanza Sobejano (dir.), *El Derecho de sociedades y de cooperativas: nuevos retos en su configuración y en la gestión de los administradores*, Madrid.
- Embid Irujo J.M., Alfonso Sánchez R. (2019), *Capítulo XI. III. Formas no personificadas de integración: grupos cooperativos*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho de Sociedades Cooperativas*, vol. II, Valencia.
- González Fernández M^a.B., Cohen Benchetrit A. (dirs.) (2018), *Derecho de sociedades. Revisando el derecho de sociedades de capital*, Valencia.
- Meliá Martí E., Peris Mendoza M. (2017), *Los procesos de integración de las cooperativas agroalimentarias. De la norma a la realidad. Especial referencia a la Ley 13/2013, de Fomento de Integración Cooperativa*, “Revista de Estudios Cooperativos” No. 126.
- Morillas Jarillo M^a.J. (2019), *Capítulo II. Concepto y clases de cooperativas*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho de sociedades cooperativas*, vol. II, Valencia.
- Morillas Jarillo M^a.J., Feliú Rey M.I. (2002), *Curso de cooperativas*, Madrid.
- Peinado Gracia J.I. (2019), *Capítulo I. Normas y ámbito de aplicación*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho de sociedades cooperativas*, vol. II, Valencia.

Entidades Asociativas Prioritarias, previsto en la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario (BOE No. 83, de 6 de abril).

- Peinado Gracia J.L. (dir.), Vázquez Ruano T. (coord.) (2013), *Tratado de sociedades cooperativas*, Valencia.
- Sequeira Martín A.J., Sacristán Bergia F. (2003), *Una reflexión sobre la responsabilidad de los miembros del Consejo Rector de las Cooperativas*, “Revista Derecho de Sociedades” No. 21.
- Server Izquierdo R., Meliá Martí E. (1999), *Caracterización empresarial de los grupos y otras formas de integración cooperativa al amparo del nuevo marco legislativo*, “Revista de Estudios Cooperativos” No. 69.
- Tato Plaza A., (2013), *La Administración*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Sociedades Cooperativas*, Valencia.
- Vargas Vasserot C. (2010), *Integración y diferenciación cooperativa: de las secciones a los grupos de sociedades*, “Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo” No. 44.
- Vargas Vasserot C., Gadea Soler E., Sacristán Bergia F. (2017), *Régimen económico, integración, modificaciones estructurales y disolución*, Madrid.
- Vázquez Pena J.M. (2019), *Capítulo XI. II. Formas personificadas de integración: cooperativas de segundo grado*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho de sociedades cooperativas*, vol. II, Valencia.
- Vázquez Ruano T. (2018), *Progresiva aproximación del régimen de órgano de administración de las sociedades cooperativas al de las sociedades de capital*, en: M^a.B. González Fernández, A. Cohen Benchetrit (dirs.), *Derecho de sociedades. Revisando el Derecho de sociedades de capital*, Valencia.
- Vicent Chuliá F. (2019), *Capítulo I. Introducción*, en: J.I. Peinado Gracia (dir.), T. Vázquez Ruano (coord.), *Tratado de Derecho de sociedades cooperativas*, vol. II, Valencia.
- Vicent Chuliá F. (2002), *El futuro de la legislación cooperativa*, “Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa” No. 13.

COOPERATIVES IN THE AGRI-FOOD ENVIRONMENT FROM A PRIVATE LAW PERSPECTIVE

Summary

Organisations made up of individuals who join together to achieve a common goal by taking joint action are a preferred form of activity in the agricultural sector and refers to cooperative societies and the advantages they provide from the point of view of the individual small grower or breeder. The general legal regime of cooperatives was established in Spain by Act 27/1999 of 16 July 1999, but there are also a number of autonomous regulations that also govern this sector. The considerations presented in the article, thanks to the analysis of important practical aspects such as the observance of the guiding principles, as well as the structure and operation of cooperatives, show their practical importance in the agricultural sector in Spain.

Keywords: cooperatives, agri-food environment, agricultural sector

UNA NOTA DI DIRITTO PRIVATO SULLE COOPERATIVE NELL'AMBIENTE AGROALIMENTARE

Riassunto

Le entità composte da persone che si uniscono per raggiungere un obiettivo comune realizzando attività congiunte sono una forma favorevole di business nel settore agricolo. Ci riferiamo alle società cooperative e ai vantaggi che portano dal punto di vista del singolo piccolo agricoltore o allevatore. La legge spagnola che stabilisce il regime giuridico generale delle cooperative è la legge 27/1999 del 16 luglio 1999. Tuttavia, ci sono anche vari regolamenti autonomi approvati in questo settore. Lo studio qui presentato evidenzia la rilevanza pratica delle cooperative nel settore agricolo in Spagna, analizzando aspetti fondamentali che si presentano nella pratica, come il rispetto dei principi guida e la struttura, il funzionamento di questa entità.

Parole chiave: cooperative, ambiente agroalimentare, settore agricolo

ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ*

ORCID: 0000-0002-9506-2057

TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO**

ORCID: 0000-0001-9324-890X

Consumer protection and safeguards: proper information on the geographical origin of ingredients. The case of olive oils¹

1. Background

Our society's economic and cultural development and the development of markets has led the public to engage in the environmental issues and to seek foods of quality that also have certain particular characteristics. It is thus not enough for the food we eat to be merely a generic produce. The plentiful information on the market and our easy access to it today, have brought about a collective awareness in consumers who are willing, through higher retail prices, to reward economic operators able to supply us foods with high standards of quality achieved, for example, by farming methods that respect the environment, workers' rights, traditional techniques or age-old customs of regions where particular production processes are employed.

This is the reality of markets that has not gone unnoticed by EU and regional legislators. See, for example, recital 1 of Regulation (EU) No 1151/2012 of

* University of Jaén, Spain.

** University of Jaén, Spain.

¹ This paper is linked to a research performed within the EI_SEJ2_2019 research team at University of Jaén and the research project "Trust and security in the olive market: market-oriented labelling for informing and protecting consumers" conducted by the Jaén Studies Institute of Jaén Provincial Council (2020), with Á. Martínez Gutiérrez and T. Vázquez Ruano as lead researcher.

the European Parliament and of the Council, stating that “Citizens and consumers in the Union increasingly demand quality as well as traditional products. They are also concerned to maintain the diversity of the agricultural production in the Union. This generates a demand for agricultural products or foodstuffs with identifiable specific characteristics, in particular those linked to their geographical origin.”²

In these circumstances it is understandable that in the EU and also at the national and regional level a plethora of standards should have emerged, with different perspectives and differing purposes, to regulate this significant area, creating a range of distinctive signs that ensure market visibility to goods produced in ways that respect the values mentioned above.³ Examples would be the use of protected geographical names, labels for organic produce, details of carbon or water footprints, etc. Here we should also mention the public initiatives to be found in almost any part of our country aimed at identifying, highlighting and promoting local foodstuffs or those with short supply chains and with characteristics normally rooted in a particular territory. Such is the case, for example, of the *Degusta Jaén* or *Sabor a Málaga* schemes promoted by the corresponding provincial councils.

It has thus been this shift in consumer preference towards such particular types of products along with the corresponding market response by economic operators that has displaced the competitive melee to this arena, requiring regulators to focus on it too. Given that consumer choices generally hinge upon such product variables, it follows that competition between producers should also revolve around them, and accordingly should centre on food quality with a view to gaining the public’s favour. Likewise, governments must be vigilant to prevent less scrupulous operators from taking advantage of information asymmetries on the market in such a way as to harm the interests of all those concerned (consumers and competitors).

² This was expressed more succinctly but no less explicitly by recital 3 of the repealed Regulation (EU) No 510/2006 of Council Regulation (EU) No 510/2006, stating that “A constantly increasing number of consumers attach greater importance to the quality of foodstuffs in their diet rather than to quantity.”

³ See V. Di Cataldo (*Denominazioni e indicazioni geografiche tra registrazione comunitaria e protezione nazionale. Made in, IGP e DOP*, “Annali Italiani del Diritto D’Autore della Cultura e dello Spettacolo (AIDA)” 2016, Vol. XXI, pp. 31 ff.) who asserts that “regole nazionali di tutela delle denominazioni e indicazioni geografiche non sono affatto incompatibili con l’architettura comunitaria. Possono convivere perfettamente con essa, così come convivono con essa tutti gli altri titoli nazionali di proprietà industriale” (“national rules on the protection of geographical designations and indications are not incompatible with the EU framework. They can coexist with it perfectly, almost as do all other national industrial property titles”) (p. 46).

Thus if we look closely at any market in foodstuffs and in particular at the olive oil market, we see how competition based on product quality takes the form of continual references on labelling to geographical product origin, for such references are seen as meaningful signs of or pointers to the actual quality of what traders offer.⁴ Given their ability to communicate diverse information in the course of trade which ordinarily appeals to consumers, geographical indications in the promotion of a company's offering reduce the effort for the public in getting to know and remembering products, and also save the company advertising time and expense with the use of such elements in their presentation to convey a message about what its products or services are like.⁵

In order to sort out all the competing interests at play in this tendency in trade and to resolve its inherent tensions, EU legislators have sought to regulate it on the agri-food market by imposing on economic operators a duty to provide material information liable to help consumers behave rationally and efficiently. There is plainly a complex framework of rules intended to offset the information asymmetry on the market with the mandatory disclosure of appropriate, sufficient, clear and accurate details of products on offer. Yet, although the regulatory framework is profuse, the fact is that the measures implemented are, as we see it, inefficient, as there remain spheres in which there is a patent imbalance of information and where opportunistic behaviour can be seen in less scrupulous operators. Perhaps an example of this is the event addressed here: an indication of the geographical origin of a primary ingredient, and in particular of olive oils, in the presentation of a composite product.

2. Indications of geographical origin on the labelling of bottled olive oils

2.1. Overview of the European technical standards on olive oils

The olive oil market does not escape the business trends referred to above and is certainly not immune to these interesting and complex tensions. For as this is the plant oil most widely recognised and appreciated by consumers for its virtues and the health benefits linked to its consumption, it is unsurprising that here too (and indeed often) we find the trade practice

⁴ C. Fernández-Nóvoa, *Fundamentos de derecho de marcas*, Madrid 1984, pp. 23 ff. in relation to expressive trademarks; idem, *Tratado de Derecho de Marcas*, Madrid 2004, pp. 191 ff.

⁵ C. Fernández-Nóvoa, *Fundamentos de derecho...*, pp. 23 ff. regarding expressive brands; idem, *Tratado de Derecho...*, pp. 191 ff.; J.A. Gómez Segade, *La protección constitucional de la marca y de las denominaciones de origen*, "ADI" 1981, Vol. 7, p. 312.

of including a reference on labelling to the geographical origin of packaged products or their ingredients, primary or otherwise, which, moreover, has resulted in not just a few conflicts, firstly between economic operators, as the rules of fair competition have been stretched, and secondly between operators and consumers, as this practice involves a chance to take advantage of the information asymmetry on the market and to mislead consumers as to the product's actual origin and the associated properties, and thirdly between operators and the authorities in the field of agriculture. Many such practices result in penalty proceedings being brought for regulatory infringements.

So in order to avoid advantage being taken of information asymmetries and to properly reconcile the interests underlying the trade practice at issue here, since the late nineties the European Commission has taken an interest in specifically regulating this aspect of the olive oil market by enacting provisions devoted to it when standards have been issued for the sector. Indeed, the Commission has given particular attention to the marketing of olive oils and has adopted special provisions for this market in two general legislative acts. Thus the first legislation adopted by the Commission was its Regulation (EC) No 2815/98 concerning marketing standards for olive oil,⁶ which, despite its title, chiefly concerned the designation of origin of olive oils, establishing a provisional and optional European system in the field. "Optional" in that it allowed operators freedom to use the indications provided for designations of origin of olive oils on the labels attached to packaging; "provisional" in that its period of validity was limited. Indeed, it was initially due to expire at 31 December 2001, though its life was later extended to 30 June 2002 and finally to 31 October of that year. At this point it was superseded by the second legislative act we wish to mention here.

As to this second Community instrument, just before the end of the first extension of the optional system adopted by Regulation 2815/1998, the Commission enacted its Regulation (EC) No 1019/2002 on marketing standards for olive oil.⁷ With a broader scope than that of the previous standards as a result of also including provisions on trade in packaged oil, these rules have endured to the present, albeit in updated and codified form. Specifically this

⁶ Commission Regulation (EC) No 2815/98 of 22 December 1998 concerning marketing standards for olive oil, OJ L 349/56 of 24 December 1998.

⁷ This body of laws has undergone many amendments since it came into effect and its contents appear in the following acts of the Commission: Regulations (EC) No 164/2002 (OJ L 300, 5 November), No 1176/2003 (OJ L 164, 2 July), No 406/2004 (OJ L 67, 5 March), No 1750/2004 (OJ L 312, 9 October), No 1044/2006 (OJ L 187, 8 July), No 632/2008 (OJ L 173, 3 July), No 1183/2008 (OJ L 319, 29 November), No 182/2009 (OJ L 63, 7 March) and No 596/2010 (OJ L 173, 8 July). Some of these provisions had to be complemented with legislative contributions by Member States, as occurred in the Spanish case with Royal Decree No 1431/2003.

latter instrument was asserted to be justified by three defining circumstances of the olive oil market, namely the organoleptic and nutritional qualities of this oil, its high production costs, and its high sale price. See in this regard the Regulation's recital 1, stating that "Olive oil has certain properties, in particular organoleptic and nutritional properties, which, taking into account its production costs, allow it access to a relatively high-price market compared with most other vegetable fats. In view of this market situation, new marketing standards should be laid down..."

Yet much as this act was entitled Regulation on marketing standards for olive oil, we should note that its actual scope was more limited, as it concerned neither all oils coming into that category nor all ways of marketing them. This conclusion follows from a systematic reading of its Article 1 alongside the Annex to Council Regulation No 136/66/EEC on the establishment of a common organisation of the market in oils and fats.⁸ So while Article 1 of Regulation (CE) No 1019/2002 delimited its scope, providing "specific standards for retail-stage marketing of the olive oils and olive-pomace oils referred to in points 1(a) and (b), 3 and 6 of the Annex to Regulation No 136/66/EEC," the Annex of reference sets out the various names and definitions of olive oils and olive-pomace oils.⁹ A systematic reading of the two precepts leads us to this conclusion, for as the objective scope of the vertical standard adopted was delimited, the effects of these vertical rules were restricted to the retail-stage marketing of three categories of oil, namely extra virgin olive oil, virgin olive oil, olive oil – containing solely refined olive oils and virgin olive oils – (hereinafter "olive oil") and olive-pomace oil. Consequently their scope excludes not only retail sales of other expressly prohibited categories of olive oil (inedible virgin olive oils known as *lampante* due to having been traditionally used as fuel in lamps) but also bulk sales between wholesalers (manufacturers, bottlers or distributors) of any type of oil extracted from olives.

With the enactment in 2007 of a new Single CMO Regulation laying down new specific provisions for olive oils and the series of amendments to the marketing standards adopted in 2002, the Commission saw fit to codify these vertical rules "in the interests," it expressly acknowledged, "of clarity and rationality"¹⁰ with the adoption of Implementing Regulation (EU)

⁸ Regulation No 136/66/EEC of the Council of 22 September 1966 on the establishment of a common organisation of the market in oils and fats, OJ 172 of 20 September 1966.

⁹ The content of this Annex to Regulation No 136/66/EEC was included in Part VIII of Annex VII of Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (OJ L 347/671 of 20 December 2013), currently in force.

¹⁰ Recital 1 of Implementing Regulation (EU) No 29/2012.

No 29/2012, i.e. the instrument now in force and subject of our analysis. And after determining the scope of these vertical rules as well as how olive oils are to be presented to final consumers and the names under which they may be sold, along with the information to be included for each marketable type of oil, in Articles 4 and 4b the Commission sets out to regulate how geographical origin should be designated for this prized plant oil, as we will discuss below.

2.2. European provisions regarding the geographical origin of olive oils

After describing the scope of these vertical rules as well as how olive oils are to be presented to final consumers and the names under which they may be sold, along with the information to be included for each marketable type of oil, in Articles 4 and 4b the Commission sets out to regulate how geographical origin should be designated for this prized plant oil. A careful reading of these articles warrants a series of critical remarks, as set out below.¹¹

So we should note, firstly, that these provisions have a scope restricted to virgin edible olive oils, as only these, after extraction by mechanical means, conserve physico-chemical and organoleptic characteristics linked to their geographical origin. As to the other categories of edible oils (olive oil and olive-pomace oil), the second point in paragraph 1 simply prohibits the inclusion of geographical information, stating bluntly that such oils “shall not bear any designation of origin on the labelling.” This prohibition is founded on the manufacturing process of these derivative olive oils, including, as is well known, a phase of chemical refining. Hence, as the Commission states in recital 5 of Implementing Regulation (EU) No 29/2012, the inclusion of geographical particulars on the labelling of these two types of oil would be liable to mislead consumers, as it might lead them to believe that these oils have particular physico-chemical and organoleptic characteristics deriving from their origin.¹²

¹¹ The various versions of the provision have been critically appraised by Á. Martínez Gutiérrez, *Sobre las marcas geográficas en el ámbito oleícola. Un apunte crítico*, “ADI” 2011, Vol. 31, pp. 225 ff.; idem, *La designación del origen geográfico en el comercio comunitario de los aceites de oliva. Restricciones especiales impuestas a las marcas*, in: G. Jiménez Sánchez, A. Díaz Moreno (eds.), *Estudios de Derecho del comercio internacional. Homenaje a Juan Manuel Gómez Porrúa*, Madrid 2013, pp. 427 ff.; M. Minelli, *Olive oil*, in: L. Costato, F. Albisinni (eds.), *European Food Law*, Padova 2012, pp. 435 ff.

¹² On this particular point the definitions and penalties provided in Italian law are illuminating, originating from the proposal by the Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità

Secondly, we should note the ill-conceived passage in the subparagraph defining designation of origin, stating that this shall be taken to mean “reference to a geographical area on the packaging or the label attached to the packaging.” This is poorly expressed, for various reasons. On one hand, because it omits any reference to the link that should exist between the geographic name on the label and the packaged oils. We may recall in this regard that the horizontal standard defines place of provenance as “any place where a food is indicated to come from that is not the ‘country of origin’ as determined in accordance with [the provisions of the Customs Code]” (Art. 2(2)(g) of Regulation (EU) No 1169/2011). So a reference to a geographic name on a label does not suffice. What is required is an express indication to attribute this provenance to the particular product. And on the other hand, the vertical rule may be faulted in that, in the labelling of foods, as defined in Article 2(2)(j) of Regulation (EC) No 1169/2011, various geographic names may appear without having the function of indicating the geographical provenance of the packaged product. Consider, for example, the postal address of the economic operator responsible for a given product, or the website URL at which it may be bought online. Indeed, Article 2(2)(g) of Regulation (EC) No 1169/2011 defines this labelling indication negatively, stating that “the name, trade name or address of the food business operator on the label shall not constitute an indication of the country of origin or place of provenance of food.”¹³

e la Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari (Central Inspectorate for Quality Safeguards and Fraud Suppression) attached to the Farming, Food and Forestry Ministry. The rule, entitled *Designazione dell'origine* (Designation of Origin), appears in Article 4(2) of Decree No 103 of 23 May 2016 laying down provisions governing penalties for contravening Regulation (EU) No 29/2012 on marketing standards for olive oil and Regulation (EEC) No 2568/91 on the characteristics of olive oil and olive-residue oil and on the relevant methods of analysis (Italian Official Journal No 139 of 16 June 2016), providing that “salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, in violazione dell’articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (UE) n. 29/2012, utilizza nell’etichetta dell’«olio di oliva – composto da oli di oliva raffinati e da oli di oliva vergini» e dell’«olio di sansa di oliva» e nei documenti commerciali di detti oli, sia preimballati che allo stato sfuso, nonché nella loro presentazione e pubblicità, la designazione dell’origine, anche riportando segni, figure o altro che possono evocare un’origine geografica è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 3.500 a euro 18.000” (unless the conduct constitutes an offence, anyone who, in breach of Article 4(1)(2) of Regulation (EU) No 29/2012, uses a designation of origin, including through signs, figures or other references liable to evoke geographical origin, on the labelling of “olive oil composed of refined olive oils and virgin olive oils” and “olive-residue oil” or in the marketing documents for such oils, whether packaged or in bulk, or in their presentation and advertising, shall be liable for an administrative penalty with a fine of €3,500 to €18,000).

¹³ And recital 29 excludes “indications related to the name or address of the food business operator” from the scope of the criteria provided as the basis for specifying a food’s geographical origin.

Thirdly, we should also note the limiting nature of this mandatory system for designating the origin of olive oils, as the various forms of expression are established restrictively. This may be inferred from the adverb “only” included in the first line of paragraph 2, in “Designations of origin referred to in paragraph 1 shall only consist of ...” Thus, far from giving economic operators freedom to decide upon how this mandatory information should be expressed on their labels, the standards offer a set of indications and allow operators merely to select from a list of possibilities the option best describing the provenance of the product actually packaged and marketed.

Specifically, a glance at the various events provided for in the standard shows as many as six ways or forms of designating the origin of edible extra virgin olive oils for retail-stage marketing. Thus in the case of an oil originating from a Member State or a third country, the standard provides that the designation of origin shall consist of a reference to the Member State or to the Union or to the third country. In the case of a blend of olive oils originating from one or more Member States and from a third country, as well as the compulsory indication that this is a blend of oils, the designation of origin is to refer, as appropriate, to the Union in the first case, or to the EU and/or non-EU origin of the oils blended in the second. In the case of olive oils covered by a protected geographic name, the designation of origin is required to be as specified in the particular quality scheme, as provided in the relevant EU Regulation.

Fourthly, given the way that the rule is drafted, we should note that these different formulas for designating the origin of marketable virgin olive oils allow for a degree of accumulation. It is conceivable, provided that the principle of truthfulness is observed, that these indications might appear together on the label of any given oil. We may imagine, for example, combining the name of a Member State, a reference to the European Union, and the name of a protected quality mark. For as a protected geographic name is one of these forms of designating the origin of an olive oil, nothing prevents that name from being accompanied by a reference to the country where the protected area is located, and to the European Union, in the case of Member States. This possibility is expressly acknowledged in Article 12(4) of Regulation (EU) No 1151/2012, in a subparagraph deriving from wine standards, stating that “In addition, the following may also appear on the labelling: [...] text, graphics or symbols referring to the Member State and/or region in which that geographical area of origin is located.”

Fifthly, it is interesting to note that the rules provided in this vertical standard concerning geographical origin also derive from the specificity of the variables on which the designation of origin of virgin olive oils rests, on

laying down provisions concerning the specific geographical link with the product thereby distinguished. So, with an implicit reference to the quality mark standards for determining the geographical linkage of olive oils where their designation of origin involves a protected name, the Commission specifically addresses the variables underpinning this link where the designation of origin involves a reference to a Member State or to the EU. Specifically, the standard at hand requires that the designation of origin should be based on the combined presence of two factual circumstances, namely that the olives should have been grown or harvested and the mill where the oil was extracted should be located in that State or on EU territory respectively.

These are two original variables rooted solely in geography and that depart from the existing rules on quality marks for foodstuffs, as well as from the rules of industrial law, in that geographical origin is not required to have effects on the physico-chemical and organoleptic characteristics of the products distinguished.¹⁴ For in this regard, rather than explicitly requiring such effects, the Commission implicitly assumes that they exist on stating in recital 7 of Regulation (EC) No 1019/2002 that “it should be borne in mind that not only the olives used but also the extraction techniques and practices influence the quality and taste of the oil.”

Hence, if the bond between the two variables is sundered, this circumstance must be clearly stated. This is required by the last point of Article 4(5) of the Regulation, which states that “If the olives have been harvested in a Member State or third country other than that in which the mill where the oil was extracted from the olives is situated, the designation of origin shall contain the following wording: ‘(extra) virgin olive oil obtained in (the Community or the name of the Member State concerned) from olives harvested in (the Community or the name of the Member State or country concerned).’”

Sixthly, and even though information of a distinctly geographical nature may be included, liable to make indications qualify as designations of origin

¹⁴ F. Albinini (*Strumentario di Diritto Alimentare Europeo*, Torino 2015, pp. 299–300) asserts that “L’adozione di questa nuova formula, la designazione d’origine, ha introdotto così nell’acquis communautaire, anche per l’olio di oliva come già in precedenza per la carne bovina, una disciplina di origine da area vasta, che trova la sua ragion d’essere non nelle regole della proprietà industriale e nella logica individuale della singola impresa titolare del marchio, ma in un disegno collettivo, che valorizza l’identità geografica dei prodotti agro-alimentari, in un modo innovativo rispetto alle regole in tema di DOP e di IGP...” (the adoption of this new formula, i.e. designation of origin, has introduced into the EU Acquis, both for olive oil and earlier for beef, wide-area origin rules arising not from industrial property rules and the individual logic of single-firm trade marks but from a collective initiative attaching value to the geographical identity of foodstuffs in a novel way as regards the standards for PDOs and PGIs...).

as defined in the last subparagraph of paragraph 1, paragraph 3 goes on to deny this legal consideration to “names of brands or firms” requested at certain dates, in principle allowing these to elude the obligation to abide by the legal system provided for the designation of origin of olive oils.¹⁵

Seventhly and finally, we should recall that the latest regulatory change affecting this aspect of the marketing of olive oils is to be found in Commission Implementing Regulation (EU) No 1335/2013. Its aim, according to its recital 2, is that “Producers, traders and consumers should be provided with marketing standards for olive oils which guarantee product quality and combat fraud effectively.” And with this aim, the changes made, as concerns us here, have involved the insertion of Article 4b, which provides for the grouping together and homogeneity of the text for the twin reference on the label to the product’s trade name and geographical origin. The purpose is to prevent the reference to the geographical origin of olive oils from going unnoticed by the public, and so to make the market more transparent on this point and thereby to encourage competition on it in marketing.

3. Indication of the geographical origin of olive oils used as primary ingredients

3.1. The issue arising

Implementing Regulation (EU) No 29/2012 devotes special provisions to the designation of geographical origin of olive oils packaged for retail-stage marketing to final consumers or to collective establishments as described therein. In these cases the nature and identity of oils remain intact and these are directly packed in recipients of variable sizes, duly sealed and labelled, on which reference must be made, along with other particulars, to geographical origin. In Spain, this standard presentation has been extended to the hospitality sector (known as HORECA), so that the olive oils made available to consumers in such establishments must not only bear all of this information but also be commercially packaged in sealed containers not liable to be directly or immediately reused by the establishment. In this case the consumer’s experience evidently involves having direct contact with olive oils and the ability to savour their physico-chemical and organoleptic properties either directly or in seasonings of dishes, so that, given that these outlets

¹⁵ On this provision see Á. Martínez Gutiérrez, *Pretendida prohibición de registro o limitación de uso de marcas geográficas en el ámbito oleícola. Una discusión abierta*, “ADI” 2015, Vol. 35, pp. 151 ff.

have considerable influence on consumers, proper labelling is a significant source of consumer information and education in the field.

Alongside this direct consumption we find other uses in which olive oils tend to lose their characteristic nature on being used as ingredients. Examples would be the famed mayonnaises or the many dressings made with olive oils for seasoning other foods such as fish, meats or salads, sometimes including herbs (thyme, rosemary, fennel), bulbs (garlic), fungi (truffles) or vegetable condiments (paprika). As olive oils are part of the composite product's make-up, the public still consumes them, albeit in a more or less processed form. So, in theory it might seem irrelevant to inform the market of the geographical origin of the plant oil used in its preparation, on the packaging of the compound product.

Yet, the reality is otherwise and, as mentioned, the commercial irrelevance of such details is more apparent than real. Because in these cases there is an interest observable in economic operators to point out not so much the place where the composite product was actually made, as the geographical origin of its ingredients and raw materials, so as to infuse the product with their qualities, properties and reputation. For the scarce benefit for the composite product's image to be derived from the site of its industrial manufacture, contrasts with the decisive impact on image of the use of ingredients recognised to have a renowned geographical provenance, and so firms are interested in holding up the latter to the detriment of the site of the facilities where the foodstuff was processed, paving the way for conflicts between economic operators as well as for abuses of information asymmetry with a view to misleading consumers. And as a food may be made in a given place according to a traditional recipe from another place, or by combining ingredients of sundry geographical origins, identifying the geographic origin of the resulting composite foodstuff is a complex task. Here it is not inconceivable that the operator making the composite foodstuff may be tempted to define its geographic origin by applying disparate and contestable criteria, such as the provenance of the primary ingredient, whether protected by a quality mark or not, or the origin of the traditional recipe used in its preparation.

These are situations which our legislators have indeed sought to address with various provisions in horizontal standards, some of which already appeared in the previous harmonisation standard. A first provision traditionally contained in European regulations is that of Articles 9(1)(i) and 26(2) of Regulation (EU) No 1169/2011, of which a systematic interpretation qualifies the mandatory nature of the inclusion of geographical provenance on labelling, requiring it solely and exclusively "where failure to indicate this might mislead the consumer as to the true country of origin or place of prov-

enance of the food, in particular if the information accompanying the food or the label as a whole would otherwise imply that the food has a different country of origin or place of provenance.”

But the new Regulation has also introduced a twin novelty consisting not just of a distinction between the “country of origin” and “place of provenance” of foodstuffs but also of rules for specifying these two indications. Thus, as to the distinction, EU legislators seek to differentiate them preliminarily on providing a conceptual definition in Article (2)(2)(g) according to which the “place of provenance” is “any place where a food is indicated to come from, and that is not the ‘country of origin.’” As to the rules for specifying the two indications, we may note that, unlike in the previous rules, harmonised parameters are provided as a basis for both indications. Thus whereas the “country of origin” is determined, under Article 2(3) of the Regulation, in line with the provisions on preferential origin in the Community Customs Code, the “place of provenance” is determined in accordance with the comitology process, which is also based on harmonised criteria.

Now, having devoted part of our paper to the issues arising from the use of products covered by protected geographical indications as ingredients,¹⁶ we believe it is worth focusing on this occasion on another event of special significance for olive oils, in which not a few conflictual situations may arise when the geographical origin of composite products containing such oils is to be indicated. So we will now discuss the use of olive oils as primary ingredients of a composite food whose regulation at EU level, dating from 2018, came into full force during the lockdown imposed due to the COVID-19 pandemic in 2020.

3.2. Analysis of the new EU Regulation enacted in the field. A critical assessment

Setting out from the optional rule provided horizontally on references to the geographical origin of foods, Article 26(3) of the horizontal standard provided special rules for the situation at hand, though their efficacy is made subject to subsequent implementing acts adopted by the Commission. Specifically the provision states that, where there is an interest in indicating the country of origin or place of provenance of the composite food and this is not the same as that of its primary ingredient, an indication must be includ-

¹⁶ Á. Martínez Gutiérrez, *Protección de las DOP/IGP e Información al consumidor en la Unión Europea: conflicto abierto*, “ADI” 2019, Vol. 39, pp. 149 ff.

ed either of the “country of origin or place of provenance of the primary ingredient in question,” or, alternatively, an indication as to “the country of origin or place of provenance of the primary ingredient shall be indicated as being different to that of the food,” respectively.

As these special rules were made subject to the adoption of subsequent implementing acts, the Commission had to readdress them in Implementing Regulation (EU) 2018/775 laying down provisions for the implementation of Article 26(3) of Regulation (EU) No 1169/2011 as regards the rules for indicating the country of origin or place of provenance of a food’s primary ingredient, which came into effect on 1 April 2020. This is a legislative act grounded on the wish to enable consumers in these particular cases “to make better informed choices” (recital 10), and to this end it sets out to complement consumer information on the food’s country of origin or place of provenance with specific rules on the geographical origin of its primary ingredients, which must, the Commission says, be “easily visible and clearly legible and where appropriate indelible” (recital 14).

On the basis of the special rule provided in Article 26(3) of Regulation (EU) No 1169/2011 for events in which the origin of the primary ingredient is not the same as that of the composite product, Article 2 of Implementing Regulation (EU) 2018/775 regulates how or according to which rule the geographical origin of the primary ingredient is to be identified and indicated and also sets out the exact wording of the statement to be included on the composite product as an alternative. Let us look at this more closely.

As regards the indication of the origin of the primary ingredient, the Commission offers as many as six different possibilities so that economic operators may opt for the one best suited to the particular circumstances of the product marketed. Specifically the regulation provides all the following:

“The country of origin or the place of provenance of a primary ingredient which is not the same as the given country of origin or the given place of provenance of the food shall be given:

- (a) with reference to one of the following geographical areas:
 - (i) ‘EU,’ ‘non-EU’ or ‘EU and non-EU;’ or
 - (ii) Region, or any other geographical area either within several Member States or within third countries, if defined as such under public international law or well understood by normally informed average consumers; or
 - (iii) FAO fishing area, or sea or freshwater body if defined as such under international law or well understood by normally informed average consumers; or
 - (iv) Member State(s) or third country(ies); or

- (v) Region, or any other geographical area within a Member State or within a third country, which is well understood by normally informed average consumers; or
- (vi) The country of origin or place of provenance in accordance with specific Union provisions applicable for the primary ingredient(s) as such.”

A close reading of the above article and its application to the sphere of olive oils of interest here warrants two critical remarks. On the one hand, we believe that letter (vi) is ill-conceived in that it gives economic operators the option to determine the country of origin or place of provenance “in accordance with specific Union provisions applicable for the primary ingredient(s) as such.” Recital 12 expands on this optionality, stating that “Where a primary ingredient is a food subject to specific Union provisions on the indication of the country of origin or the place of provenance, these provisions could be alternatively used for the purposes of Article 26(3)(a) of Regulation (EU) No 1169/2011.”

Both points may be faulted in that where there are vertical EU rules applicable to the primary ingredient, as is in the case of olive oils, these will necessarily have to be abided by in indications of geographical origin, including where such oils are used as primary ingredients, so a referral to these provisions cannot be optional, left up to each operator. Note here that the recital quoted above says that “these provisions could be alternatively used ...” – a regrettable phrase, we feel, as regards olive oils, as it provides a way of evading the special rules where oils are used as primary ingredients. As an example, we may recall the different legal arrangements in this regard for marketable non-virgin olive oils, when these are packaged directly or appear as primary ingredients of other foods. For whereas in the former case, as we have seen, a designation of geographical origin is not possible, in the latter, with optional application of the vertical rules, nothing seems to prevent operators from using any of the geographical indications provided in Article 2(a) of Implementing Regulation (EU) 2018/775, such as a reference to the EU or a Member State. The same may be said as regards the adoption and use of geographical brands describing the origin of a primary ingredient, with consequences in the sphere of marketable virgin olive oils that are problematic.

Consequently, if the primary ingredient is subject to vertical legal rules, as is the case of olive oils, these must evidently apply to determining how its geographical origin is to be expressed. Such is the view taken by the Commission Notice on the application of the provisions of Article 26(3) of

Regulation (EU) No 1169/2011 (2020/C32/01),¹⁷ stating in relation to the interaction between this implementing act and EU legislation on organic foods that “the provisions of the Regulation on organic foods are to be considered as *lex specialis* and prevail over Article 26(3) of the Regulation. Consequently, whenever the EU organic logo is used, Article 26(3) of the Regulation does not apply.”

Moreover, as a second critical remark, we believe this menu of options to be used for indicating the geographical origin of a primary ingredient is incomplete, omitting a situation common in trade practice and involving some thorny issues. We are referring to the use as a food’s primary ingredient of a product covered by a place-based quality mark. It is odd that the list should omit any express reference to this event, in line with the negative delimitation of its scope contained in Article 1(2): “This Regulation shall not apply to geographical indications protected under Regulation (EU) No 1151/2012, Regulation (EU) No 1308/2013, Regulation (EC) No 110/2008 or Regulation (EU) No 251/2014 or protected pursuant to international agreements [...] pending the adoption of specific rules concerning the application of Article 26(3) to such indications.”

So although we might seek to subsume this point interpretively into letters (v) and (vi) of Article 2, referring respectively to the “Region, or any other geographical area within a Member State or within a third country, which is well understood by normally informed average consumers;” or to the “country of origin or place of provenance in accordance with specific Union provisions applicable for the primary ingredient(s) as such;” the fact is that the provisions of the Commission’s new implementing act do not properly resolve the underlying tension, and so a reference on the food’s labelling to the region or geographical area of the protected primary ingredient could come into conflict with the quality mark’s circle of legitimate users and thereby considerably harm the protected name. Thus, given that they fall quite outside the objective scope of Implementing Regulation (EU) 2018/775, we believe that the reconciliation of the competing interests in this event, pending the adoption of subsequent implementing acts as announced, is to be found in a Communication of the Commission adopted in 2010 with the title Guidelines on the labelling of foodstuffs using protected designations of origin (PDOs) or protected geographical indications (PGIs) as ingredients.¹⁸

¹⁷ Commission Notice on the application of the provisions of Article 26(3) of Regulation (EU) No 1169/2011 (2020/C32/01), OJ C 32/1 of 31 January 2020.

¹⁸ Commission Communication 2010/C 341/03, OJ C 341 of 16 December 2010.

As to the alternative statement to a geographical indication to be included on the labelling of a composite product for a primary ingredient that has a different provenance, the Commission has opted to indicate the sequence to be used, which must run literally as follows: “(name of the primary ingredient) do/does not originate from (the country of origin or the place of provenance of the food)’ or any similar wording likely to have the same meaning for the consumer.”

Finally, the Commission sets out to regulate how this information is to be presented on the labelling of a composite product, stipulating that the font size shall not be smaller than the general size required under Article 13(2) of Regulation (EU) No 1169/2011, and Article 3(2) and (3) of the Implementing Regulation provide that the information on the ingredient’s geographical origin “shall appear in the same field of vision as the indication of the country of origin or place of provenance of the food.” Moreover, if this indication is given in writing, the characters used for indicating the provenance of the primary ingredient must necessarily have a minimum font size, as paragraph 2 of Article 13 states that the size to be used will be one “which has an x-height of at least 75% of the x-height of the indication of the country of origin or place of provenance of the food.”

BIBLIOGRAPHY

- Albisinni F. (2015), *Strumentario di Diritto Alimentare Europeo*, Torino.
- Di Cataldo V. (2016), *Denominazioni e indicazioni geografiche tra registrazione comunitaria e protezione nazionale. Made in, IGP e DOP*, “Annali Italiani del Diritto D’Autore della Cultura e dello Spettacolo (AIDA)” Vol. XXI.
- Fernández-Nóvoa C. (1970), *La protección internacional de las denominaciones geográficas de los productos*, Madrid.
- Fernández-Nóvoa C. (1984), *Fundamentos de derecho de marcas*, Madrid.
- Fernández-Nóvoa C. (2004), *Tratado de Derecho de Marcas*, Madrid.
- Gómez Segade J.A. (1981), *La protección constitucional de la marca y de las denominaciones de origen*, “ADI” Vol. 7.
- Martínez Gutiérrez Á. (2011), *Sobre las marcas geográficas en el ámbito oleícola. Un apunte crítico*, “ADI” Vol. 31.
- Martínez Gutiérrez Á. (2013), *La designación del origen geográfico en el comercio comunitario de los aceites de oliva. Restricciones especiales impuestas a las marcas*, in: G. Jiménez Sánchez, A. Díaz Moreno (eds.), *Estudios de Derecho del comercio internacional. Homenaje a Juan Manuel Gómez Porrúa*, Madrid.
- Martínez Gutiérrez Á. (2015), *Pretendida prohibición de registro o limitación de uso de marcas geográficas en el ámbito oleícola. Una discusión abierta*, “ADI” Vol. 35.
- Martínez Gutiérrez Á. (2018), *Las Denominaciones de origen e indicaciones geográficas en la Unión Europea. Cinco lustros de luces y sombras*, Madrid.

- Martinez Gutiérrez Á. (2019), *Protección de las DOP/IGP e Información al consumidor en la Unión Europea: conflicto abierto*, “ADI” Vol. 39.
- Minelli M. (2012), *Olive oil*, in: L. Costato, F. Albisinni (eds.), *European Food Law*, Padova.

CONSUMER PROTECTION AND SAFEGUARDS: PROPER INFORMATION ON THE GEOGRAPHICAL ORIGIN OF INGREDIENTS. THE CASE OF OLIVE OILS

Summary

Since the nineties of the previous century, qualified geographic names have been covered by a harmonised EU-wide protection system whose main feature is the recognition of exclusive rights. Such rights are generally parallel to those deriving from the registration of a brand. Accordingly, they are not solely protected by the measures provided in the rules on unfair competition but also by a EU protection system based on granting the group of traders that had sought and obtained recognition of the protected designation of origin or geographical indication a monopoly over the use of a given geographic name and the possibility to seek remedy against any unlawful use of it. In this sense, the information provided generally benefits the market as well as merchants and consumers.

Keywords: qualified geographic names, consumer protection, consumer safeguards, olive oils

TUTELA E SALVAGUARDIA DEL CONSUMATORE: UNA CORRETTA INFORMAZIONE SULLA PROVENIENZA GEOGRAFICA DEGLI INGREDIENTI. IL CASO DELL'OLIO D'OLIVA

Riassunto

Fin dagli anni novanta del secolo scorso, le indicazioni geografiche qualificate sono incluse in un sistema di protezione armonizzato a livello di UE, la cui caratteristica principale è il riconoscimento dei diritti esclusivi. Tali diritti sono generalmente equivalenti (analoghi) alla registrazione di un marchio. Pertanto, esse sono tutelate non solo dalle misure previste dalla disciplina sulla concorrenza sleale, ma anche da un sistema di tutela comunitario che concede a un raggruppamento di operatori economici, che avevano chiesto e ottenuto la denominazione di origine protetta o l'indicazione geografica protetta, un monopolio per una determinata indicazione geografica e la possibilità di porre rimedio a qualsiasi uso illecito della stessa. In questo senso, le informazioni fornite vanno generalmente a vantaggio del mercato, dei commercianti e dei consumatori.

Parole chiave: indicazioni geografiche qualificate, tutela del consumatore, salvaguardia del consumatore, olio d'oliva

JOSÉ MARTÍNEZ*

ORCID: 0000-0003-3495-5713

Sprachliche Herausforderungen an die Rechtsvergleichung im Agrarrecht

1. Die agrarrechtliche Fachsprache als besondere Herausforderung

Die Rechtsvergleichung im Agrarrecht hat in den letzten Jahrzehnten eine wachsende Rolle in der modernen Agrarrechtswirklichkeit eingenommen und ist heute für die agrarrechtliche Forschung unverzichtbar, um das untersuchte Rechtsinstitut umfassend oder innovativ zu behandeln. Professor Roman Budzinowski lebt in besonderem Maße diese Rechtsvergleichung im Agrarrecht. Ein besonderer Schwerpunkt seiner rechtsvergleichenden Forschung ist das italienische Recht. Bereits 1987/88 hat Professor Budzinowski einen Forschungsaufenthalt am Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato in Florenz, dem sich in den Folgejahren weitere Aufenthalte am Istituto Europeo in Florenz (Fiesole) und der Università degli Studi di Udine anschlossen. Er hielt Vorlesungen für Studenten in Perugia, Siena, Pisa und Udine. Mit der Universität Macerata verbindet ihn eine langanhaltende Kooperation. Daneben hat Professor Budzinowski auch viel zum deutschen und zum spanischen Recht gearbeitet und hierbei nachhaltige Forschungsk Kooperationen mit insbesondere den Universitäten Göttingen und Frankfurt (Oder) sowie Jaén aufgebaut, die über Generationen von Akademikern fortbestehen. Man kann daher zusammenfassen: Wie kaum ein anderer Agrarrechtler in Europa verkörpert Professor Budzinowski die Rechtsvergleichung im Agrarrecht.

* Georg-August-Universität Göttingen, Deutschland.

Vor diesem Hintergrund ist eine Auseinandersetzung mit den Herausforderungen der Rechtsvergleichung im Agrarrecht angebracht. Dabei soll der Fokus gerichtet werden auf eine zentrale Perspektive, die Sprache.

Warum die Sprache? Zunächst ist die Sprache das Werkzeug des Juristen. Die Rechtswissenschaft ist auch eine Kommunikationswissenschaft, da sie notwendigerweise Lebenssachverhalte in Sprache präzise beschreiben und definieren muss. Dabei bedient sich der Jurist neben der lebendigen Sprache vor allem einer Fachsprache. Innerhalb der Wissenschaft haben die einzelnen Rechtsgebiete eine jeweilige Fachsprache entwickelt. So versteht ein Zivilrechtler den Begriff der Gesellschaft anders als ein Verfassungsrechtler. Auch das Agrarrecht hat eine eigene Fachsprache entwickelt. Diese zeichnet sich wie das Agrarrecht selbst dadurch aus, dass sie sehr oft an tradierten Begriffen anknüpft, die kulturell und historisch mit einer bestimmten Region verbunden sind und daher im besonderem Maße als relativ bewertet werden müssen. Ein Beispiel ist der Begriff „Hof“ im deutschen Recht, der an eine tradierte Betriebsstruktur, den landwirtschaftlichen Familienbetrieb anknüpft. Vergleichbare Begriffe wie Farm oder Plantage treffen diese Besonderheit nicht. Ebenso ist der rechtliche Fachbegriff des „Wiederanspannens des Hofs“ ein Begriff, der ein Bild (das Anspannen des Pferdes an einen Wagen) aus einer Zeit der Pferdekutschen verwendet, um die Wiederaufnahme eines stillgelegtem Begriffs zu beschreiben. Das Agrarrecht verwendet daher in besonderem Maße eine Sprache, die in besonderem Maße in ein bestimmtes historisches, kulturelles und regionales Umfeld gebettet ist. Der Vergleich ausländischer Regeln des Agrarrechts setzt daher beim Rechtsvergleicher nicht nur Sprachfertigkeiten voraus, sondern auch entsprechende Kenntnisse des historischen, kulturellen und regionalen Umfelds.

2. Die Europäisierung der Sprache des Agrarrechts

Eine weitere Besonderheit des Agrarrechts ist die Europäisierung der Sprache. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU hat sich in den letzten 60 Jahren zu dem EU-Politikbereich mit der stärksten Integration entwickelt. Dadurch bestand die Notwendigkeit, eine eigene europäische Fachsprache des Agrarrechts zu erarbeiten, die sich zwar an die Sprachregelungen der Mitgliedstaaten anlehnt, jedoch nicht die historischen, kulturellen und regionalen Konnotationen der einzelnen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen übernimmt. So wird der Begriff des Landwirts in der EU-Gesetzgebung zwar genannt, zugleich wird aber immer unterstrichen, dass dieser Begriff national ausgelegt werden muss. Soweit die EU ein eigenes Konzept des Landwirts

zu entwickeln versucht hat, hat sie diese Person sprachlich umschrieben (Betriebsinhaber, aktiver Landwirt). Diese EU-Fachsprache hat daher in den mitgliedstaatlichen Agrarrechtsordnungen nur zu kleinen Veränderungen geführt; im Gegensatz zum materiellen Recht die EU-GAP-Sprache das nationale Agrarrecht nicht harmonisiert. Dadurch ist neben der nationalen Agrarrechtssprache jeweils noch eine eigene EU-GAP-Fachsprache entstanden. Zugleich hat aber die EU durch die Übersetzung nationaler Begrifflichkeiten in EU-Dokumenten, seien es des Gesetzgebers oder des EUGH, durch den EU-Übersetzungsdienst auch wesentlich beigetragen, die sprachliche präzise Übersetzung nationaler Fachbegriffe zu ermöglichen und damit ein Rechtsvergleichung wesentlich zu fördern. Diese Parallelität der europäischen Rechtssprache und der jeweiligen nationalen Sprachen ist keine Besonderheit des Agrarrechts, sondern Ausdruck der besonderen Sprachenpolitik der EU.

Denn die Europäische Union hat die positiven Wirkungen einer Vielfalt von Muttersprachen früh erkannt¹. Die allererste Verordnung der damals noch als EWG bezeichneten Union betraf im Jahr die Regelung der Sprachenfrage der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft². Sie ist seitdem infolge des Beitritts neuer Länder zur EU entsprechend mehrfach ergänzt worden und legt, zusammen mit Artikel 55 Absatz 1 EUV, die Amtssprachen der Europäischen Union fest. Was 1957 mit den vier Amtssprachen Französisch, Deutsch, Niederländisch bzw. Flämisch und Italienisch der sechs Gründungsmitglieder begann, hat sich rund sechzig Jahre später zu folgenden 24 EU-Amtssprachen in den (noch) 28 EU-Staaten entwickelt: Englisch, Deutsch, Französisch, Italienisch, Spanisch, Portugiesisch, Gälisch (Irish), Griechisch, Niederländisch, Dänisch, Schwedisch, Finnisch, Estnisch, Litauisch, Lettisch, Polnisch, Slowakisch, Slowenisch, Tschechisch, Ungarisch, Bulgarisch, Rumänisch, Maltesisch und Kroatisch. Einzig Luxemburg hat auf die Erklärung seiner Landessprache, des Letzeburgischen, zur EU-Amtssprache verzichtet. Diese gleichwertige Behandlung aller mitgliedstaatlichen Landessprachen als Amtssprachen ist weltweit einzigartig. Sie wertet die Sprachen kleinerer Länder auf, die bei Zugrundelegung eines rein demographischen Kriteriums unberücksichtigt geblieben wären. So ist die meistgesprochene Muttersprache der Union das Deutsche, es folgen Italienisch, Englisch, Französisch, Spanisch und Polnisch. Insgesamt ist die meistgesprochene bzw. meistersprochene Sprache allerdings das Englische. Die EU grenzt sich damit bewusst von anderen europäischen internationalen Organisationen ab, die wie der

¹ Das deutsche Bundesverfassungsgericht spricht davon, dass die Sprachenvielfalt innerhalb der Europäischen Union angelegt ist, BVerfGE 89, S. 155 (178).

² ABl. L 17 vom 6.10.1958, S. 385.

Europarat oder die NATO nur zwei Amtssprachen (Englisch und Französisch) haben³. Zugleich verlässt die EU die historische Tradition in Europa einer Zentralisierung auf eine Verkehrssprache/lingua franca. So wurde die europäische Geschichte vor allem durch drei Verkehrssprachen geprägt: Die lateinische Sprache (abnehmend seit dem späten Mittelalter bis 1867, als Ungarn als letztes Land außer dem Vatikan Latein als Amtssprache aufgibt), Französisch (vom Ende des Dreißigjährigen Krieges 1648 bis zum Versailler Vertrag 1918) und Englisch (seit 1918)⁴.

In konsequenter Fortentwicklung dieser Anerkennung von 24 Amtssprachen erhält jeder Unionsbürger nach Art. 24 AEUV das Recht, sich schriftlich in einer dieser Sprachen an jedes Organ oder an jede Einrichtung der EU zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache erhalten⁵.

Diesem Recht des Bürgers steht zugleich auch die Verpflichtung der EU gegenüber, nicht nur die Übersetzung der Anfragen/Antworten zu gewährleisten, sondern auch sämtliche Rechtstexte in alle Amtssprachen zu übertragen. Diese Verpflichtung verlangt organisatorisch den Aufbau einer effizienten und ausreichend ausgestatteten Generaldirektion Übersetzung bei der Europäischen Kommission, einem der größten Übersetzungsdienste der Welt⁶. Daneben verfügen die EU-Organen Parlament und Gerichtshof noch über eigenständige Übersetzungsdienste. So sind allein beim Übersetzungsdienst des Gerichtshofs 600 Juristen beschäftigt⁷.

Diese quantitativ einzigartig hohe Zahl von Beschäftigten im Übersetzungsdienst muss zugleich qualitativ abgesichert sein. Aufgrund der umfassenden Anerkennung als Amtssprachen sind alle übersetzten Rechtstexte der EU, seien sie legislativer, administrativer oder judikativer Art, im rechtlichen Sinne authentisch. Von den Übersetzungsdiensten wird daher eine sprachliche Übertragung verlangt, die dem Willen des erlassenden Organs der EU entspricht. Dieses setzt in der Regel neben den sprachlichen Kenntnissen des Übersetzers auch Rechtskenntnisse voraus.

Diese erhebliche Translationsleistung erfährt zum einen derzeit ihre faktischen Grenzen; insbesondere im Agrarrecht müssen Begriffe aufgrund der besonderen kulturellen und historischen Relativität entweder umschrie-

³ Art. 12 Satzung des Europarates; Art. 14 NATO-Vertrag.

⁴ Siehe hierzu umfassend U. Ammon, *Verkehrssprachen in Europa – außer Englisch*, Tübingen 2001.

⁵ C. Calliess, M. Ruffert, W. Kluth, *EUV/AEUV-Kommentar*, München 2016, Art. 24 Rn. 3.

⁶ EU-Kommission, *Übersetzung und Mehrsprachigkeit*, http://publications.europa.eu/resource/cellar/e0770e72-afa1-4971-8824-6190512537dc.0007.03/DOC_1 [abgerufen am 30.09.2021].

⁷ Angaben des EUGH, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_10741/de/ [abgerufen am 30.09.2021].

ben werden oder es wird der ursprüngliche Begriff in Anführungszeichen verwendet. Die Übersetzungsleistung der EU hat sich jedoch zugleich zu einer unerschöpflichen Quelle für die Agrarrechtssprache und die Agrarrechtsvergleichung entwickelt. Schauen wir uns zunächst die Grenzen an: Diese Grenzen rühren zum einen aus einer trotz großer Ressourcenbindung fortbestehenden Begrenztheit der Mittel der EU für die Übersetzung; zum anderen folgt sie der Tatsache, dass die Zahl der Übersetzer, die etwa einen finnischen agrarrechtlichen Text kompetent ins Maltesische oder ins Portugiesische übertragen können, faktisch begrenzt ist. Daher werden auch nicht sämtliche Texte in alle Amtssprachen übersetzt. Zum Beispiel brauchen interne Vermerke oder Schreiben, die lediglich in einer Sprache versandt werden, nicht übersetzt zu werden. Genauso kann ein Ausschuss beschließen, so lange nur in bestimmten Sprachen zu arbeiten, bis er einen Vorschlag unterbreitet, der auf breiterer Ebene beraten werden und hierzu in allen Amtssprachen vorliegen muss⁸.

Aus Kostengründen wickelt die Kommission, insbesondere die Generaldirektion Landwirtschaft, ihre interne Kommunikation auf Englisch und Französisch ab (und nur noch selten auf Deutsch)⁹. Nur in ihren Beziehungen zu den anderen EU-Institutionen, zu den Mitgliedstaaten und zur Öffentlichkeit macht sie von sämtlichen Amtssprachen Gebrauch. In dem Maße, wie die EU wächst, nehmen auch die praktischen Schwierigkeiten zu, die sich aus der Gleichbehandlung aller Amtssprachen ergeben.

Diese Begrenzungen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich durch die umfassende Übersetzungsleistung der EU eine unerschöpfliche Quelle für die Agrarrechtssprache und die Agrarrechtsvergleichung eröffnet hat. Hinsichtlich der Agrarrechtssprache ist eine besondere Wechselwirkung erkennbar. Die Übersetzung hat zum sprachlichen Export von Rechtskonzepten geführt. Hier ist zum Beispiel der Export von Konzepten aus der deutschen Sprache in andere europäische Sprachen erkennbar, da sich die deutsche Sprache für die Entwicklung neuer substantivierter Konzepte in besonderer Weise eignet. Beispiele sind Begriffe wie Direktzahlungen oder Marktorganisation.

Daneben bieten die Übersetzungen der EU und die von ihr in das Agrarrecht aller Mitgliedstaaten übertragenen Rechtskonzepte wie z.B. die „gute fachliche Praxis“, „Konditionalität“ oder der „Cross-Compliance“ dauerhaft Anlass für rechtsvergleichende Studien.

⁸ EU-Kommission, *Übersetzung und Mehrsprachigkeit*, http://publications.europa.eu/resource/cellar/e0770e72-afa1-4971-8824-6190512537dc.0007.03/DOC_1 [abgerufen am 30.09.2021].

⁹ U. Ammon, *Die Stellung der deutschen Sprache in der Welt*, Berlin u.a. 2015, S. 699ff.

3. Übersetzung und Rechtsvergleichung in der Kritik

Dieser positiven Darstellung der Übersetzungsleistungen der EU und der durch sie ausgelösten Rechtsvergleichung steht eine Ansicht gegenüber, die eine Übersetzbarkeit von Rechtskonzepten und in konsequenter Fortsetzung einen die jeweiligen Rechtsordnungen übergreifenden Rechtsvergleich ablehnt. Ausgangspunkt ist die Sapir-Whorf Hypothese, die bezweifelt, dass Übersetzung als kultureller Transformationsakt überhaupt möglich ist und damit im Ergebnis die These von der grundsätzlichen Unübersetzbarkeit fremdsprachiger Texte vertritt¹⁰. Sie setzt sich aus zwei Thesen zusammen: zunächst aus dem von Pelz formulierten Prinzip der sprachlichen Relativität sowie der Abhängigkeit der Begriffsbildung von der Sprache¹¹. Sodann folgt, von einem linguistischen Determinismus ausgehend, daraus eine prinzipielle Unübersetzbarkeit fremdsprachlicher Texte¹². Die Art und Weise, wie ein Mensch denkt, wird daher nach dieser Vorstellung vorrangig durch die semantische Struktur und den Wortschatz seiner Muttersprache beeinflusst oder bestimmt. Daraus folgt, dass es bestimmte Gedanken einer einzelnen Person in einer Sprache gibt, die von jemandem, der eine andere Sprache spricht, nicht verstanden werden können.

Mit dieser These einher geht die Theorie vom *expressivism*, die vor allem in den Vereinigten Staaten vertreten wird. Ziel ist, die spezifischen Eigenarten der jeweiligen Rechtsordnung derart zu betonen, dass eine Vergleichbarkeit im Ergebnis nicht mehr angenommen werden kann. Im Ergebnis lehnt damit diese Schule jegliche Rechtsvergleichung ab¹³.

Beide Theorien sind jedoch kritisch zu betrachten. So konnte die Sapir-Whorf Hypothese bislang empirisch nicht belegt werden. Vielmehr ist auch bei bestehendem gleichen sozialen, ökonomischen, kulturellen und historischen Hintergrund Übersetzungen möglich. Hier ist an die Rechtsordnungen wie die Schweiz oder Spanien zu denken, die multilinguale Gesellschaften umfassen. In diesem Fall ist eine binnenstaatliche Übersetzung erforderlich und auch ohne Verständnisverlust möglich. Gleichwohl ist der Hypothese insoweit zuzustimmen, dass eine reine Wortlautübersetzung oft

¹⁰ B.L. Whorf, *Sprache – Denken – Wirklichkeit: Beiträge zur Metalinguistik und Sprachphilosophie*, Reinbek 2008; siehe kritisch hierzu J. McWhorter, *The language hoax: why the world looks the same in any language*, Oxford 2014, S. 3ff.

¹¹ H. Pelz, *Linguistik. Eine Einführung*, Hamburg 2013; A. Blanco Salgueiro, *La relatividad lingüística*, Madrid 2017.

¹² Siehe hierzu G. Deutscher, *Im Spiegel der Sprache, warum die Welt in anderen Sprachen anders aussieht*, München 2010, S. 148.

¹³ Siehe hierzu umfassend M. Tushnet, *The Possibilities of Comparative Constitutional Law*, „The Yale Law Journal“ 1999, Vol. 108, S. 1225, 1269f.

den Inhalt der Erklärung nur unzureichend oder gar falsch wiedergibt. Jede Übersetzung muss notwendigerweise den Empfängerhorizont vor Augen haben und sich ihm anpassen, auch wenn dies eine Lösung vom Wortlaut zur Folge hat. Dies kann aber zu erheblichen Schwierigkeiten führen, wenn ein Gesetz übersetzt werden soll, bei dem der Wortlaut im Vordergrund steht. Das Problem kann an folgendem Beispiel verdeutlicht werden:

Der Norminhalt eines Gebotssatzes drückt eine Pflicht in der Form eines Gebots aus. In englischer Sprache wird der normative Operator von Gebotssätzen des materiellen Rechts mit *shall* ausgedrückt, während das Modalverb *must* oder die einfache Gegenwartsform in der Regel nur bei der Formulierung von Gebotssätzen des formellen Rechts, also in Verfahrensvorschriften verwendet wird. Der Gebrauch von *shall* hat sich als Ausdruck des juristischen Imperativs bereits bei der Übersetzung von lateinischen Texten des römischen Rechts ins Englische durchgesetzt. Trotz der langjährigen Übersetzungspraxis in Kanada, das seit 1867 zwei Amtssprachen (Englisch und Französisch) auf Bundesebene kennt, musste der englischsprachige Richter Pigeon seine französisch sprechenden Kollegen wiederholt daran erinnern, dass das englische *shall* nicht mit dem französischen Futur übersetzt werden darf¹⁴. Als Übersetzungsrichtlinie empfahl der kanadische Interpretation Act von 1970, das englische *shall* ins Französische mit dem Modalverb *doit* oder sogar mit *devra* zu übersetzen. Im Verlauf der Zeit aber bestanden Übersetzer und Gesetzesredaktoren auf ihrem Recht, Gebotssätze in „natürlichem“ Französischen zu formulieren, d.h. mit der einfachen Gegenwartsform wiederzugeben, wie dies im Code Civil Napoléon praktiziert wurde. Während der kanadischen Gesetzgebungsreform der achtziger Jahre wurde die Übersetzungsrichtlinie dementsprechend geändert und lautet heute wie folgt: „L’obligation s’exprime essentiellement par l’indicatif présent du verbe porteur de sens principal, et, à l’occasion, par des verbes ou expressions comportant cette notion“¹⁵.

Hingegen kann der Theorie des expressivism nicht gefolgt werden. Sie stellt fälschlicherweise auf die unterschiedliche Rechtsordnung ab, die unvergleichbar wäre. Indes muss auf das zugrundeliegende tatsächliche Rechtsproblem, bzw. Regelungsbedürfnis abgestellt werden. Diese Rechtsprobleme sind selbst im lokal, historisch und kulturell derart relativ geregelten Agrarrecht im Grundsatz vergleichbar. So mag das landwirtschaftlich Erbrecht regional verschieden sein und historisch gewachsene Unterschiede aufweisen. Im Ergebnis gehen aber alle landwirtschaftlichen Erbrechtssysteme Europas auf einige wenige Grundmodelle zurück, die

¹⁴ Nach S. Šarčević, *Das Übersetzen normativer Rechtstexte*, in: P. Sandrini (Hrsg.), *Übersetzen von Rechtstexten*, Tübingen 1999, S. 109.

¹⁵ Art. 11 Loi d’interprétation, LRC 1985, c I-21.

entweder autochthon entstanden sind oder durch Rezeption übertragen worden sind: Die Realteilung vs. Alleinerbensystem, das Jüngstenrecht vs. das Ältestenrecht, die Privilegierung des Hoferbes vs. die Gleichbehandlung aller Hoferben, die Privilegierung des landwirtschaftlichen Besitzes vs. die einheitliche Betriebsübergabe.

Übersetzungen und Rechtsvergleichungen sind des Weiteren nicht Modeerscheinungen einer globalisierten Welt des XX. und XXI. Jahrhunderts. Die EU führt im Grunde nur eine in Europa seit Jahrhunderten bestehende Tradition einer binnenstaatlichen sowie auch externen Übersetzung fort, an die eine ebenso lange Geschichte der Rechtsvergleichung, auch im Agrarrecht, anknüpft. Diese soll im Folgenden dargelegt werden.

4. Binnenstaatliche Übersetzungen

Ein binnenstaatlicher Übersetzungsbedarf besteht zweifelslos in multilingualen Gesellschaften mit mehreren Amtssprachen wie z.B. die Schweiz oder Belgien. Bereits aus der Rechtsnatur als Amtssprache folgt die Verpflichtung des Staates zur Übersetzung der staatlichen Rechtstexte. Zudem kann nur durch eine entsprechende Übersetzung die Funktion des Rechts, einheitlich und umfassend zu wirken, erreicht werden.

Jedoch hat die binnenstaatliche Übersetzung geschichtlich eine andere Wurzel. Die binnenstaatliche Übersetzung setzt geschichtlich in den Fällen ein, in denen die Fachsprache in einer „fremden“ Sprache, in der Regel Latein, verfasst war, die somit nur für einen begrenzten Kreis gebildeter Juristen verständlich war. Der Bürger als Adressat wurde durch die Ge- und Verbote des Rechts nicht unmittelbar erreicht. Dies gelang erst durch die Übersetzung in die Landessprache. Vor allem in ländlichen Räumen und bei landwirtschaftlichen Rechtsproblemen bestand ein besonderer Bedarf an landessprachlichen Regelungen, da die Kenntnisse des Lateins gering waren und sich zahlreiche agrarrechtliche Regeln gewohnheitsrechtlich in der Sprache der jeweiligen Region gebildet hatten.

Es verwundert daher nicht, dass sich erstmalig findet sich ein auf römischen Rechtsinhalten basierender und damit „übersetzter“ landessprachlicher Rechtstext im provenzalischen Kodex-Summa Lo Codi aus der Mitte des XII. Jhd. Die Summa hat ihren Platz zwischen vorhandener volkssprachlicher und gelehrter lateinischer Tradition. Das Provenzalische bzw. Okzitanische war die erste romanische Literatursprache, in der bereits in der ersten Hälfte des zwölften Jahrhunderts Rechtsurkunden in größerer Zahl verfasst wurden. Es gab damit bereits einen gewissen Ansatz für eine eigenständige

Fachsprache, auch wenn diese keinen Amtscharakter hatte. Das Werk *Lo Codi* weicht jedoch inhaltlich und sprachlich stark von seinen lateinischen Vorlagen ab, aus der er weite Teile seines Inhalts übernimmt. Im Gegensatz zur lateinischen Vorlage ist *Lo Codi* erklärender und didaktischer. Es wird vermutet, dass diese textlichen und sprachlichen Differenzen auf ein Publikum ausgerichtet waren, das ländlich geprägt und damit nicht juristisch gebildet war, sondern ein volkssprachliches Kompendium des anwendbaren Rechts für die Anwendung brauchte. Bei den Verfassern muss es sich hingegen um Personen gehandelt haben, die im römischen Recht gebildet worden waren. Sie schufen daher den vereinfachten und pädagogisch aufbereiteten Text nicht für sich selbst, sondern für ein anderes Publikum¹⁶.

In einer Traditionslinie zu *Lo Codi* liegen die Rechtstexte (*Partidas*) Alfons X (genannt der Weise) von Kastilien (Spanien), die in der Zeit von 1256 und 1265 in kastilischer Sprache (heutiges Spanisch) verfasst wurden. Es handelt sich hierbei um eine Kodifizierung des bestehenden Rechts, insbesondere auch des Agrarrechts, das insbesondere auf dem in lateinischer Sprache verfassten *Corpus Iuris Civilis*, dem kanonischen Recht und anderen Rechtstexten beruht sowie zusätzlich noch biblische und philosophische Textauszüge, insbesondere von Aristoteles, Seneca, Boethius sowie von Thomas von Aquin, enthält. Ziel war die Schaffung eines für die Bevölkerung verständlichen Rechtstextes, um die Durchsetzung des Rechts zu vereinheitlichen und zu sichern¹⁷.

Dieses Ziel verfolgten auch die Statute des englischen Königs Edward III aus dem Jahr 1362. Entgegen der vormaligen normannischen Tradition waren diese Rechtstexte nicht ausschließlich auf Französisch verfasst und damit nur für die gelehrten Schichten verständlich (das sog. *law french*), sondern erstmalig auch in der Landessprache Englisch¹⁸.

Die binnenstaatliche Übersetzung entfällt grundsätzlich mit der Gleichsetzung der Fachsprache und der Volkssprache. Dies erfolgt zum ersten Mal in Deutschland mit dem *Sachsenspiegel*, dem von Eike von Repgow in den Jahren zwischen 1220 und 1235 entstandenen Werk, das gemeinsam mit dem *Mühlhäuser Reichsrechtsbuch*¹⁹ das älteste Rechtsbuch des deutschen Mittelalters ist.

¹⁶ Hierzu umfassend F. Derrer, *Lo Codi. Eine Summa codicis in provenzalischer Sprache aus dem XII. Jahrhundert. Die provenzalische Fassung d. Handschrift A (Sorbonne 632)*, Zürich 1974.

¹⁷ M. Scheppach, *Las siete Partidas, Entstehungs- und Wirkungsgeschichte*, Pfaffenweiler 1991.

¹⁸ H.G. Richardson, G.O. Sayles, *The English Parliament in the Middle Ages*, London 1981.

¹⁹ H. Lück, *Mühlhäuser Reichsrechtsbuch*, in: G. Alper, M. Puhle (Hrsg.), *Aufbruch in die Gotik*, Mainz 2009, S. 379–381.

Der Sachsenspiegel ist das erste umfangreiche Rechtsbuch nicht in Latein, sondern in niederdeutscher Sprache. Der Sachsenspiegel war zwar kein Gesetz. Der Autor wollte das überlieferte Recht seines Stammes und das Recht als Bestandteil der christlichen Weltordnung schriftlich niederlegen. Ein großer Teil des Werkes widmet sich agrarrechtlichen Fragen. Eike von Repgow schuf höchstens unbewusst neues Recht und hielt auch an nicht mehr gängigem Recht fest. Aus diesem Traditionalismus gewann das Rechtsbuch seine Autorität, sodass es schon bald als ein offizielles Gesetzbuch betrachtet wurde²⁰.

Diese Korrelation zwischen Fachsprache und Landessprache ist nunmehr weitgehend überwunden. Sie verbleibt noch in zwei unterschiedlichen Bereichen.

1. Soweit Völkerrecht in nationales Recht in dualistischen Systemen wie Deutschland über einen innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl integriert wird, bedarf es einer Übersetzung der internationalen Vereinbarung²¹. Soweit diese nicht ausdrücklich als authentische Vertragssprache anerkannt ist, ist die Übersetzung nur ein sprachliches Hilfsmittel für die Rechtsadressaten.

2. Die juristische Fachsprache weicht in vielen Punkten vom allgemeinen Sprachverständnis ab. Diese Abweichung findet graduell unterschiedlich statt, hier überlagern sich mehrere Ebenen²²: Zu diesen Ebenen gehört die Rechtsetzung mit ihrer Gesetzessprache und anderen Texten (Verträge, Satzungen), das Rechtswesen mit der Rechtspflege und -anwendung (Urteile, Aussagen, Gutachten, Klageschriften, usw.), die Rechtswissenschaft (Monographien, Aufsätze) und als letzte Ebene die Verwaltung mit der Behördensprache und dem institutionellen Schriftverkehr. Ausgehend von dieser pragmatisch-funktionalen Einteilung können Rechtstexte nach Gesichtspunkten der Fachspezifität und Verständnisschwierigkeit und damit „Übersetzungsbedürftigkeit“ unterschieden werden. So gehören Texte aus dem Bereich der Rechtswissenschaft und Rechtsdogmatik aufgrund ihres Abstraktionsgrades und ihres Adressatenkreises zu den fachspezifischsten und damit zu den „übersetzungsbedürftigsten“ Texten, während die Behördensprache zwar auf rechtliche Inhalte referiert, sich aber an Laien richtet.

²⁰ H. Lück, *Der Sachsenspiegel: das berühmteste deutsche Rechtsbuch des Mittelalters*, Darmstadt 2017.

²¹ Th. Maunz, G. Dürig, M. Herdegen, *GG-Kommentar*, 85. EL November 2018, GGArt. 25 Rn. 4.

²² Vgl. C. Fuchs-Khakhria, *Die Verwaltungssprache zwischen dem Anspruch auf Fachsprachlichkeit und Verständlichkeit: ein Vergleich der Darstellungen dieses Konfliktes in der deutschen Verwaltungssprache und der Vorschläge zu einer Bewältigung seit 1958; ergänzt durch einen Blick auf die neueren Ansätze zur Verbesserung der Verwaltungssprache in Großbritannien*, Tübingen 1987, S. 36ff.

Rechtsetzende Texte nehmen eine gewisse Sonderstellung ein, da ihre performative Funktion besondere Probleme der Interpretation und auch der Textproduktion aufwirft²³. Im Folgenden soll jedoch auf diese spezifische Bedeutung des Übersetzungskonzepts nicht weiter eingegangen werden.

5. Übersetzungen trotz gleicher Amtssprache

Übersetzungsbedarf besteht jedoch auch bei gleicher Amtssprache, wenn sie in unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen verwendet wird. In diesem Zusammenhang wird die Unterscheidung zwischen der Landessprache und der Fachsprache bedeutsam. Das Recht benutzt eine von der Landessprache abgrenzbare Fachsprache. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass von einer einheitlichen Fachsprache des Rechts höchstens als Abstraktion gesprochen werden kann. Sie setzt sich in concreto zusammen aus den Rechtssprachen der einzelnen nationalen Rechtsordnungen. Es darf nicht z.B. von einer englischen, französischen oder deutschen Rechtssprache ausgegangen werden. Den obersten Kommunikationsrahmen stellt die Rechtsordnung dar, sie beeinflusst nicht nur die rechtlichen Inhalte, sondern auch die Sprache und die Sprachkonventionen. Kommunikation erfolgt damit stets im Rahmen einer bestimmten Rechtsordnung. Die Rechtsordnung bestimmt alle kommunikativen Parameter, von der oder den verwendeten Sprachen über die Begriffe und Benennungen bis hin zu einzelnen Textsortenkonventionen. In diesem Sinne muss etwa im deutschsprachigen Raum zwischen einer Rechtssprache Deutschlands, einer Rechtssprache Österreichs und einer Rechtssprache der Schweiz differenziert werden²⁴. So versteht das Schweizer Verfassungsrecht unter dem Begriff Bundesrat ein exekutives Organ, während das deutsche Verfassungsrecht darunter ein legislatives Organ fasst. Spricht der österreichische Jurist von der *Execution*, so versteht der deutsche Jurist darunter die Hinrichtung als Strafe, nicht hingegen die an sich gemeinte zivilgerichtliche Zwangsvollstreckung. In Deutschland unterscheidet das Recht zwischen Pension (Leistungen für Beamte) und Rente (Leistungen für Arbeitnehmer). Seit 1964 werden in Österreich die Leistungen an Beamte „Ruhegenuss“ genannt, und Arbeitnehmer bekommen eine Pension.

²³ Vgl. J.N. Levi, *What is meaning in a legal text? A first dialogue for Law and linguistics*, „Washington University Law Quarterly“ 1995, Vol. 73, Issue 3, http://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol73/iss3/2 [abgerufen am 30.09.2021].

²⁴ Vgl. G. de Groot, *Recht, Rechtssprache und Rechtssystem -Betrachtungen über die Problematik der Übersetzung juristischer Texte*, „Terminologie & Traduction“ 1991, Nr. 3, S. 279; K. Paluszek, *Die Besonderheiten der österreichischen Rechtssprache*, „Comparative Legilinguistics“ 2014, Nr. 19, S. 27.

6. Übersetzung als Voraussetzung der Rechtsvergleichung

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit fremdsprachigen ausländischen Rechtstexten setzt grundsätzlich ein Sprachverständnis durch den Rechtsvergleicher voraus. Dadurch wird der Forschungsbereich der Rechtsvergleichung faktisch bereits erheblich beeinträchtigt, denn die Wissenschaft beschäftigt sich vorrangig mit den Rechtsordnungen, deren Landessprache zu den großen Verkehrssprachen gehört (Englisch, Französisch, Spanisch). Andere Rechtsordnungen indes, wie z.B. das deutsche oder das polnische Recht können aufgrund beschränkter Sprachkenntnisse im Ausland nur noch beschränkt untersucht werden. Will eine faktisch in der rechtsvergleichenden Perspektive unterrepräsentierte Rechtsordnung wie die deutsche oder die polnische daher ihre Rezeption im Ausland fördern, kann sie dies nur durch Übersetzung in eine Verkehrssprache erreichen.

7. Förderung der Rechtsvergleichung durch Übersetzung

7.1. Geschichtlicher Hintergrund

Auch diese besondere Förderfunktion der Übersetzung zugunsten der Rechtsvergleichung hat eine ebenso lange Tradition in Europa. Ein besonders deutliches Beispiel stammt aus der Epoche der Französischen Revolution. Zwischen November 1792 und Dezember 1793 richtete die Republik ein Übersetzungsbüro in der Convention Nationale ein, das Übersetzungen der Rechtsakte der Französischen Republik in verschiedene europäische, aber auch außereuropäische Sprachen erstellte (Deutsch, Englisch, Italienisch, Niederländisch, Polnisch, Russisch, Schwedisch, Spanisch und Arabisch). Die Übersetzung zielte darauf, das „neue“ Recht der jungen Republik in den europäischen und außereuropäischen Ländern bekannt zu machen²⁵.

Dabei beschränkte sich die Übersetzung nicht allein auf legislative Akte. Auch Gerichtsurteile wurden übersetzt. Dies war jedoch nur möglich bzw. sinnvoll, weil erst durch die Justizreform der Französischen Revolution vom August 1790, die den Aufbau von Gerichtsurteilen festlegte, das begründete Urteil eingeführt wurde. Als historisches Vorbild diente das römische Formularprozess. Neu war für die französische Rechtsprechung die obligatorische Angabe von Gründen für die Entscheidung. Obwohl es bereits im 13. Jhd.

²⁵ M. Schreiber, *Nationalsprache – Regionalsprache – Nachbarsprache, Zur Übersetzungspolitik während der Französischen Revolution*, in: D. Dizdar, A. Gipper, M. Schneider (Hrsg.), *Nationenbildung und Übersetzung*, Berlin 2015, S. 75 (82).

erste Ansätze für eine begründete Entscheidung gegeben hatte, setzte sich vom 14. Jhd. bis zum Ende des Ancien Régimes das begründungslose Urteil durch. Einmal etabliert sollte das jugement nonmotivé die gesamte Rechtsprechung des Ancien Régimes beherrschen. Erst seit 1790 finden sich Begründungserwägungen, die eine Übersetzung überhaupt als sinnvoll erweisen lassen²⁶.

7.2. Die Förderung der Rechtsvergleichung durch Übersetzung in der heutigen Zeit

Aufgrund des erheblichen Ressourcenbedarfs beschränkt sich heute die Übersetzung der Rechtstexte in Deutschland auf ausgewählte Gesetze, denen das Bundesjustizministerium eine besondere grenzüberschreitende Relevanz aus rechtspraktischer sowie aus rechtswissenschaftlicher Sicht zuspricht. Es handelt sich neben dem Grundgesetz um 104 Bundesgesetze und -verordnungen, die ins Englische übersetzt worden sind²⁷. Auf Landesebene finden sich indes keine vergleichbar systematische Übersetzung durch staatliche Stellen. In einem etwas geringeren Umfang, jedoch dafür auf sechs Sprachen erstreckt (Deutsch, Spanisch, Englisch, Italienisch, Chinesisch und Arabisch) bietet Frankreich über das Internetportal Legisfrance Übersetzungen von staatlichen Rechtsakten an²⁸.

Bei Gerichtsurteilen bietet das BVerfG regelmäßig Übersetzungen der Urteile von grenzüberschreitender Transzendenz an. Es handelt sich hierbei um durchschnittlich 22 Urteile im Jahr, die ins Englische übersetzt werden²⁹. Weitaus umfassender werden die Pressemitteilungen mit einer Kurzzusammenfassung des Urteilstenors und der wesentlichen Gründe übersetzt. Die Urteile der Bundesgerichte werden punktuell übersetzt und auf einer gemeinsamen Plattform der Präsidenten der Obersten mitgliedstaatlichen Gerichte der Europäischen Union veröffentlicht. Diese Plattform läßt vergleichbare Entwicklungen in anderen europäischen Mitgliedstaaten zugunsten einer stärkeren Förderung der grenzüberschreitenden Rezeption der mitgliedstaatlichen Urteile der obersten Gerichte erkennen. Leider muss festgestellt

²⁶ M. Schreiber, *La phrase unique: Die Ein-Satz-Struktur in Texten der Französischen Revolution und deren Übersetzungen*, in: W. Dahmen, G. Holtus u.a. (Hrsg.), *Sprachvergleich und Übersetzung: Die romanischen Sprachen im Kontrast zum Deutschen*, Tübingen 2017, S. 81.

²⁷ Die übersetzten Gesetze sind auf der Seite des BMJ zu finden unter http://www.gesetze-im-internet.de/Teilliste_translations.html [abgerufen am 30.09.2021].

²⁸ Siehe hierzu das Portal Legisfrance <https://www.legifrance.gouv.fr/Traductions>.

²⁹ Die Liste der übersetzten Urteile findet sich unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche_Formular.html?language_=en [abgerufen am 30.09.2021].

werden, dass die Übersetzung und damit auch die Rezeption ausländischer Gerichtsurteile zum Agrarrecht weit unterdurchschnittlich ist. Hier besteht noch ein erheblicher Nachholbedarf.

7.3. Stand der Rechtsvergleichung in den Staaten Europas

Diese durch die Übersetzung geförderte Rezeption ausländischer Rechtstexte und Gerichtsurteile darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Grad der Rezeption in den Staaten Europas unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

Eine umfassende Verpflichtung zur Rechtsvergleichung findet sich in keiner Verfassung eines europäischen Staates. Beschränkt auf die durch Menschenrechtspakte gesetzten internationalen Standards findet sich in Art. 10 Abs. 2 der spanischen Verfassung die Verpflichtung die Normen, die sich auf die in der Verfassung anerkannten Grundrechte und Grundfreiheiten beziehen, in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den von Spanien ratifizierten internationalen Verträgen und Abkommen über diese Materien auszulegen. Ohne eine derartige Verpflichtung verlangt in Frankreich der Senat für jede Gesetzesänderung eine summarische Untersuchung vergleichbarer Regelungen in Europa. Sie bilden, da sie veröffentlicht werden, ein großes Reservoir für den Rechtsvergleicher. Dieses Verwerten des europäischen Erfahrungspools geht über die Gerichtsbarkeit bis hin zur Verwaltung, wo gerade im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierungswelle die Heranziehung ausländischer Modelle eine unverzichtbare Voraussetzung im Entscheidungsfindungsprozess der Verwaltung ist. Leider ist aber auch hier das Agrarrecht noch sehr unterrepräsentiert. So finden sich seit 1998 nur vier rechtsvergleichende Untersuchungen mit agrarrechtlichem Bezug³⁰.

In Deutschland bedient sich der Bundestag unregelmäßig vergleichbarer rechtsvergleichender Untersuchungen des Wissenschaftlichen Dienstes. Haben wir aber eine derartige explizite Ermächtigung zur Rechtsvergleichung im deutschen Grundgesetz? Zunächst einmal ist hier auf die Integrationsklausel in Art. 23 Abs. 1 GG zu verweisen. Soweit die Integrationsklausel jedoch über die Rechtsordnung der Union hinausgeht und zur Integration der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten herangezogen wird, setzt das BVerfG dem zu Recht eine Grenze. So weist das Gericht bei Ungleichbehandlungen,

³⁰ LC 269: La couverture des risques en agriculture et les assurances agricoles (juin 2016); LC 74: Le contrôle de la sécurité alimentaire (mai 2000); LC 71: La chasse (mars 2000); LC 32: Le régime d'administration des ports maritimes (janvier 1998), siehe: <https://www.senat.fr/legislation-comparee-theme/lc-agriculture-et-peche.html> [abgerufen am 30.09.2021].

die wirtschaftliche Konsequenzen hat, ausdrücklich darauf hin, dass es nicht den Vergleichsmaßstab ansetzen kann, da der Gesetzgeber nur innerhalb seines Herrschaftsbereichs an den Gleichheitssatz gebunden ist³¹. Es begründet daher keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, wenn die Bundesrepublik Regelungen erlässt, die von jenen in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union abweichen³².

Die deutsche Rechtsordnung kennt aber eine konkludente Klausel mit Bezug zur Rechtsvergleichung, nämlich das Prinzip der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes. Dieses Prinzip zwingt dazu, die völkerrechtliche Vertragsnorm im Lichte ihrer völkerrechtlichen Praxis und damit der Verfassungswirklichkeit der Staaten zu prüfen. Über die Transformation des Völkerrechts findet somit das ausländische Recht Eingang in unsere Rechtsordnung. Dabei ist diese Integrationswirkung nicht beschränkt auf das Völkervertragsrecht. So sind nach Art. 38 des IGH-Statuts die Rechtssätze der zivilisierten Nationen eine Quelle des Völkerrechts. Wir müssen aber festhalten: Eine normative Ermächtigung zur unmittelbaren Integration des ausländischen Rechts ist in unserer Verfassung nicht vorgesehen. Wir können insoweit nur von einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung zur mittelbaren Rechtsvergleichung über den Weg des Völkerrechts sprechen. Dem steht auch das Konzept des offenen Verfassungsstaates nicht entgegen, da daraus keine neuen Befugnisse entnommen werden können.

Ogleich das Ergebnis zunächst ernüchternd klingt, muss man sich wieder klar machen, dass der Verfassungsgeber, der Gesetzgeber, die Gerichte und die Verwaltung innerhalb ihrer Gestaltungsspielräume und Wertungen rechtsvergleichende Erkenntnisse jederzeit einbringen können. Einen wesentlichen Beitrag leistet jedoch die Wissenschaft. Akademische Leuchttürme wie Professor Budzinowski eröffnen uns durch ihre vertieften rechtsvergleichenden Forschungen des polnischen, deutschen, italienischen und spanischen rechts die Möglichkeit, die „gespeicherten Erfahrungsweisheiten“³³ anderer Völker zu erfassen.

8. Zusammenfassung

Die Rechtsvergleichung im Agrarrecht hat in den letzten Jahrzehnten eine wachsende Rolle in der modernen Agrarrechtswirklichkeit eingenommen und ist heute für die agrarrechtliche Forschung unverzichtbar, um das un-

³¹ Vgl. BVerfGE 10,354 (371).

³² BVerfG, 1 BvR 2221/03 vom 1.10.2004, Absatz-Nr. 17.

³³ M. Kriele, *Recht als gespeicherte Erfahrungsweisheit; Eine „konservative“ Theorie des Staates*, in: B. Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen 1992, S. 83–92.

tersuchte Rechtsinstitut umfassend oder innovativ zu behandeln. Eine der größten Herausforderungen der Agrarrechtsvergleichung ist die Sprache, dem Werkzeug des Juristen. Das Agrarrecht hat eine eigene Fachsprache entwickelt, die sehr oft an tradierten Begriffen anknüpft, die kulturell und historisch mit einer bestimmten Region verbunden sind und daher im besonderen Maß als relativ bewertet werden müssen. Der Vergleich ausländischer Regeln des Agrarrechts setzt daher beim Rechtsvergleicher nicht nur Sprachfertigkeiten voraus, sondern auch entsprechende Kenntnisse des historischen, kulturellen und regionalen Umfelds. Neben den staatlichen Agrarfachsprachen hat sich eine europäische Sprache der Gemeinsamen Agrarpolitik entwickelt, die sich wechselseitigen befruchten. Die Europäische Union beruht auf der Vielfalt der Rechtssprachen als Ausdruck der Vielfalt der mitgliedstaatlichen Rechtskultur, insbesondere im Agrarrecht. Die Relativität der agrarrechtlichen Fachsprache steht einer Rechtsvergleichung nicht im Wege. Sie verlangt vom rechtsvergleichenden Forscher jedoch jenseits der sprachlichen Kenntnisse auch vertiefte kulturelle, soziale und ökonomische Kenntnisse des jeweils anderen Staates. Ein mit diesen Fähigkeiten ausgestatteter Forscher ist in der Lage, Rechtstexte so zu übersetzen, dass sie von Dritten verstanden und richtig eingeordnet werden können. Die Europäische Union investiert erhebliche Ressourcen in diese Übersetzungsleistungen; die Mitgliedstaaten indes haben bislang die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die europäische Integration und für die Fortentwicklung des eigenen Rechtssystems, insbesondere im Agrarrecht, nicht ausreichend erkannt. Dieses Defizit wird in weiten Teilen kompensiert durch die Wissenschaft. Akademische Leuchttürme wie Professor Budzinowski eröffnen uns durch ihre vertieften rechtsvergleichenden Forschungen des polnischen, deutschen, italienischen und spanischen rechts die Möglichkeit, die „gespeicherten Erfahrungsweisheiten“ anderer Völker zu erfassen.

BIBLIOGRAPHIE

- Ammon U. (2001), *Verkehrssprachen in Europa – außer Englisch*, Tübingen.
Ammon U. (2015), *Die Stellung der deutschen Sprache in der Welt*, Berlin u.a.
Blanco Salgueiro A. (2017), *La relatividad lingüística*, Madrid.
Calliess C., Ruffert M. (Hrsg.) (2016), *EUV/AEUV-Kommentar*, München.
Derrer F. (1974), *Lo Codi. Eine Summa codicis in provenzalischer Sprache aus dem XII. Jahrhundert. Die provenzalische Fassung d. Handschrift A (Sorbonne 632)*, Zürich.
Deutscher G. (2010), *Im Spiegel der Sprache, warum die Welt in anderen Sprachen anders aussieht*, München.
Fuchs-Khakhar C. (1987), *Die Verwaltungssprache zwischen dem Anspruch auf Fachsprachlichkeit und Verständlichkeit: ein Vergleich der Darstellungen dieses Konfliktes in der deutschen Verwaltungssprache und der Vorschläge zu einer Bewältigung seit*

- 1958; ergänzt durch einen Blick auf die neueren Ansätze zur Verbesserung der Verwaltungssprache in Großbritannien, Tübingen.
- Groot G. de (1991), *Recht, Rechtssprache und Rechtssystem -Betrachtungen über die Problematik der Übersetzung juristischer Texte*, „Terminologie & Traduction“ Nr. 3.
- Kriele M. (1992), *Recht als gespeicherte Erfahrungsweisheit; Eine „conservative“ Theorie des Staates*, in: B. Kohler-Koch (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen.
- Levi J.N. (1995), *What is meaning in a legal text? A first dialogue for Law and linguistics*, „Washington University Law Quarterly“ Vol. 73, Issue 3, http://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol73/iss3/2 [abgerufen am 13.03.2019].
- Lück H. (2009), *Mühlhäuser Reichsrechtsbuch*, in: G. Alper, M. Puhle (Hrsg.), *Aufbruch in die Gotik*, Mainz.
- Lück H. (2017), *Der Sachsenspiegel: das berühmteste deutsche Rechtsbuch des Mittelalters*, Darmstadt.
- Maunz Th., Dürig G., Herdegen M. (2018), *GG-Kommentar*, 85. EL November, München.
- McWhorter J. (2014), *The language hoax: why the world looks the same in any language*, Oxford.
- Paluszek K. (2014), *Die Besonderheiten der österreichischen Rechtssprache*, „Comparative Legilinguistics“ Nr. 19.
- Pelz H. (2013), *Linguistik. Eine Einführung*, Hamburg.
- Richardson H.G., Sayles G.O. (1981), *The English Parliament in the Middle Ages*, London.
- Šarčević S. (1999), *Das Übersetzen normativer Rechtstexte*, in: P. Sandrini (Hrsg.), *Übersetzen von Rechtstexten*, Tübingen.
- Scheppach M. (1991), *Las siete Partidas, Entstehungs- und Wirkungsgeschichte*, Pfaffenweiler.
- Schreiber M. (2015), *Nationalsprache – Regionalsprache – Nachbarsprache, Zur Übersetzungspolitik während der Französischen Revolution*, in: D. Dizdar, A. Gipper, M. Schneider (Hrsg.), *Nationenbildung und Übersetzung*, Berlin.
- Schreiber M. (2017), *La phrase unique: Die Ein-Satz-Struktur in Texten der Französischen Revolution und deren Übersetzungen*, in: W. Dahmen, G. Holtus u.a. (Hrsg.), *Sprachvergleich und Übersetzung: Die romanischen Sprachen im Kontrast zum Deutschen*, Tübingen.
- Tushnet M. (1999), *The Possibilities of Comparative Constitutional Law*, „The Yale Law Journal“ Vol. 108.
- Whorf B.L. (2008), *Sprache – Denken – Wirklichkeit: Beiträge zur Metalinguistik und Sprachphilosophie*, Reinbek.

LINGUISTIC CHALLENGES FOR AGRICULTURAL LAW COMPARATIVISM

Summary

Agricultural law combines two opposing directions of development of law in general. One is connected with the local or regional element and indeed, like no other discipline, is linked to a specific region, culture, tradition and linguistic specificity, being a consequence of the specific nature of agricultural law. On the other hand, at the level of the European

Union it is characterised by the greatest degree of integration. The Common Agricultural Policy has made agricultural law locally and regionally rooted but, at the same time, it has created a specific technical language of European agricultural law. Therefore, conducting a comparative legal research into the field of agricultural law faces a particular challenge as it requires combining both local and regional linguistic specificities with the European technical language of agricultural law. This relativism of the technical language of agricultural law does not, however, stand in the way of legal comparativism. However, apart from the linguistic knowledge, it requires the researcher to possess thorough cultural, social and economic knowledge of another country. Professor Budzinowski, unlike many other scholars, embodies these skills in his comparative legal research.

Keywords: agricultural law studies, legal comparativism, language, Common Agricultural Policy, relativism

SFIDE LINGUISTICHE POSTE AL DIRITTO AGRARIO COMPARATO

Riassunto

Il diritto agrario combina due direzioni opposte di sviluppo del diritto in generale. Da un lato, si tratta di un aspetto locale o regionale. Infatti, come nessun'altra disciplina, essa è legata a una specificità regionale, culturale, tradizionale e infine linguistica. Ciò consegue dalla sua particolare natura. Dall'altro, il diritto agrario è quell'area del diritto a livello dell'Unione europea che si caratterizza per il maggior grado di integrazione. La politica agricola comune è riuscita a far europeizzare questo ambito del diritto, radicato a livello locale e regionale, e al tempo stesso ha fatto nascere un linguaggio tecnico specifico del diritto agrario europeo. Quindi, le ricerche giuridiche comparate di diritto agrario si trovano costrette a dover affrontare una sfida del tutto particolare, vale a dire devono saper combinare le specificità linguistiche, locali e regionali, con il linguaggio tecnico europeo del diritto agrario. Fortunatamente, il relativismo del linguaggio tecnico del diritto agrario non va a ostacolare gli studi giuridici comparati, anche se, oltre alle conoscenze linguistiche, richiede al ricercatore pure una approfondita conoscenza culturale, sociale ed economica di un altro Paese. Il Professor Budzinowski incarna queste abilità nella sua ricerca giuridica comparata come quasi nessun altro scienziato.

Parole chiave: scienza del diritto agrario, studi giuridici comparati, linguaggio, politica agricola comune, relativismo

ROLAND NORER*

ORCID: 0000-0002-1352-7747

Agrarrechtliche Weltenrettung oder Überforderung? Von der Methodik der Integration außerlandwirtschaftlicher Ansprüche ins europäische Agrarrecht

1. Einleitung

Das europäische Agrarrecht fußt bekanntlich auf den Art. 38 bis 44 AEUV und verfügt insofern über einen offenen und relativ schlanken Handlungsauftrag. Die in Art. 39 AEUV genannten fünf klassische Ziele – Produktivitätssteigerung, Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, Stabilisierung der Märkte, Sicherstellung der Versorgung, Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen – sind mittels einer der drei Instrumente, die Art. 40 Abs. 1 AEUV zur Verfügung stellt, zu verfolgen. Das sind gemeinsame Wettbewerbsregeln, eine bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen sowie eine europäische Marktordnung. Schon früh wurde die Option 3 gewählt, da nur eine Europäische Marktorganisation am Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) als ausreichend geeignet eingestuft wurde, die Ziele und da insbesondere die Behebung der Mangellage nach dem Zweiten Weltkrieg zu erreichen.

Auf dieser Grundlage bildete sich in der Folge das europäische Agrarrecht aus, das in Umfang und Detaillierungsgrad wohl beispiellos in-

* Universität Luzern, Schweiz.

nerhalb des Europarechts dasteht¹. Dabei wurde die thematische Basis kontinuierlich ausgeweitet, wobei einerseits die agrarpolitische Agenda selbst beständig weiterentwickelt wurde, andererseits andere Politiken mehr oder weniger integriert wurden. Der Beitrag versucht zunächst in groben Umrissen die wichtigsten dieser Ausweitungen nachzuzeichnen (Kapitel 2) und daran anschließend die Instrumente, mit denen diesen jeweils neuen Materien begegnet wird, zu systematisieren (Kapitel 3) und zu analysieren (Kapitel 4).

2. Erweiterungen

Gemessen an der Ausgangslage zur Zeit der Konferenz von Stresa vom Juli 1958, die dem Auftrag des ex-Art. 43 Abs. 1 EWGV entsprechend die Grundlinien einer GAP erarbeitete², mag die heutige thematische Breite erstaunen. Gleichwohl wurden die primärrechtlichen Grundlagen nicht ohne Grund als Rahmenregelung konzipiert, um der konkreten politischen Ausgestaltung je nach Betriebszweigen und -formen, geographischen Regionen und Ländern, Themen und Zeiten ausreichend Spielraum zu erhalten³. Dieses primärrechtliche Steuerungsdefizit hat sich denn auch kaum nachteilig ausgewirkt und die hier beschriebenen Transformationen erst ermöglicht.

2.1. Marktordnung

Der eigentliche juristische Start der GAP datiert ins Jahr 1962 mit den ersten Verordnungen zur schrittweisen Einrichtung der gemeinsamen Marktorganisationen (GMO)⁴, die für die meisten Produkte bis 1970 abgeschlossen

¹ J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 2005, S. 380.

² Vgl. R. Norer, *Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik: Europarechtlicher Trendsetter oder Expertenhochburg?*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien 2020, S. 217; O. Gottsmann, Art. 43 EWGV Rz. 2, in: H. von der Groeben, H. von Boeckh, J. Thiesing, C.D. Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden 1983.

³ Siehe R. Norer, Art. 38 AEUV Rz. 4, in: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV, GRC und AEUV*, Band II, Tübingen 2017, m.w.N.

⁴ Dazu VO (EWG) Nr. 25/1962 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. 1962, Nr. 30/991; VO (EWG) Nr. 26/1962 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen, ABl. 1962, Nr. 30/993.

werden konnten⁵. Diese Regelwerke präsentierten sich ausschließlich als von genuin agrarwirtschaftsrechtlichem Charakter, umfassend insbesondere Preis- und Handelsregelungen, Interventionsmaßnahmen, Einfuhrlicenzen und Erstattungen, dazu noch die Grundregeln für die Finanzierung der GAP. Nicht mehr und nicht weniger.

Die weitere Entwicklung dieses Kernbestands des europäischen Agrarrechts war dann durch die Fehlentwicklungen der 1980er und beginnenden 1990er Jahre gekennzeichnet, die sich in einer Überschussproduktion (die sprichwörtlichen Milchseen und Butterberge) und damit verbundenen extremen Finanzlasten manifestierten. Erst die bis heute wegweisende GAP-Reform 1992 (MacSharry-Reform)⁶ mit ihrer Abkehr von der Preisgarantie hin zu direkten flächen- und ertragsorientierten Einkommensbeihilfen transformierte das ökonomische Instrumentarium nachhaltig.

Nach der Fortführung im Rahmen der „Agenda 2000“⁷ vermochte dann die Reform 2003 (Fischler-Reform)⁸ mit der Einführung der produktionsunabhängigen einheitlichen Betriebsprämie einen weiteren radikalen Schritt zu machen, wobei sich diese Reformetappe in der Rückschau janusköpfig präsentiert: einerseits als Fortentwicklung der 1992 eingeleiteten Reformschritte, andererseits als Systembruch aufgrund der grundsätzlichen Entkoppelung der Direktzahlungen⁹.

Mit der Reform 2013¹⁰ wurde schließlich die Zuweisung von Zahlungsansprüchen aufgrund historischer Referenzwerte wieder aufgegeben und durch die Basisprämienregelung abgelöst. In der Folge kam es mit dem Auslaufen der Milchquoten 2015 und Zuckerquoten 2017 zur Aufgabe jahrzehntelanger zentraler agrarwirtschaftlicher Regelungssysteme, neu erschienen Sicherheitsklauseln und die Ausdehnung der Anerkennung von Erzeugerorganisationen und Branchenverbänden auf alle Sektoren auf der agrarrechtlichen Bühne.

⁵ Bspw. VO Nr. 120/67/EWG über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. 1967, L 117/2269; VO Nr. 121/67/EWG über die gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch, ABl. 1967, L 117/2283; VO (EWG) Nr. 805/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch, ABl. 1968, L 121/67. Dazu VO (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. 1970, L 94/13.

⁶ VO (EWG) Nr. 1765/92 und 1766/92, ABl. 1992, L 181/12 ff.; VO (EWG) Nr. 2066/92–2080/92, ABl. 1992, L 215/49 ff.

⁷ VO (EG) Nr. 1251/1999–1259/1999, ABl. 1999, L 160/1 ff.; VO (EG) Nr. 1493/1999, ABl. 1999, L 179/1.

⁸ VO (EG) Nr. 1782/2003–1788/2003, ABl. 2003, L 270/1 ff.; DurchführungsVO (EG) Nr. 795/2004 und 796/2004, ABl. 2004, L 141/1 ff.

⁹ G. Eckhardt, *Die Reform der GAP 2003 – Zwischenbilanz und Ausblick*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien – Graz 2010, S. 217.

¹⁰ VO (EU) Nr. 1305/2013–1308/2013, ABl. 2013, L 347/487 ff.

2.2. Umweltschutz i.w.S.

Ungeachtet diverser früherer Entwicklungen¹¹ traten Aspekte einer eigenen Agrarumweltpolitik im Rahmen der GAP-Reform 1992 erstmals deutlich hervor. Der Gewährleistung einer extensiven, umweltgerechten Landwirtschaft dienten die im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92¹² von den Mitgliedstaaten anzubietenden Agrarumweltprogramme. Dieser Rechtsrahmen wurde dann mit der Reform 1999 („Agenda 2000“) von einer flankierenden Maßnahme in die neu geschaffene 2. Säule der GAP aufgenommen¹³, wo sie bis heute¹⁴ – neben zahlreichen anderen, teilweise ebenfalls ökologisch ausgerichteten Maßnahmen – besteht. Dabei werden i.d.R. fünf- bis siebenjährige Verpflichtungen eingegangen, die auf die Erhaltung und Förderung notwendiger Änderungen landwirtschaftlicher Verfahren, die sich positiv auf die Umwelt auswirken, abzielen.

Mit der Agenda 2000 kam es aber auch erstmals zur Integration von Umweltzielen in die 1. Säule¹⁵. Unter dem Titel „Erfordernisse des Umweltschutzes“ waren die Mitgliedstaaten gehalten geeignete Umweltmaßnahmen zu ergreifen, als welche Beihilfen für Umweltschutzverpflichtungen in der Landwirtschaft, allgemeine Umweltauflagen sowie spezifische Umweltauflagen als Voraussetzung für Direktzahlungen genannt wurden.

Die Reform 2003 verankerte dann das bis heute geltende Cross-Compliance-System, das die (volle) Zahlung der Direktbeihilfen an die Einhaltung bestimmter Vorschriften in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen, Erzeugung und Tätigkeit bindet. Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) hinsichtlich Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, Tierschutz sowie die Erhaltung von Flächen in

¹¹ Siehe im Detail G. Queisner, *Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht. Zugleich ein Beitrag zur Reform der GAP, Cross Compliance und Klimaschutz*, Baden-Baden 2013, S. 113 ff.; G. Holzer, *Die neue „Ökoarchitektur“ der GAP*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien – Graz 2015, S. 122 ff.

¹² VO (EWG) Nr. 2078/92 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren, ABl. 1992, L 215/85.

¹³ Art. 22 ff. VO (EG) Nr. 1257/99 über die Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), ABl. 1999, L 160/80.

¹⁴ Art. 28 VO (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. 2013, L 347/487.

¹⁵ Vgl. Art. 3 VO (EG) Nr. 1259/1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. 1999, L 160/113.

einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) wurden in das Marktorganisationsrecht einbezogen¹⁶.

Mit der Reform 2013 kam es neben Modifikationen bei Cross Compliance¹⁷ zur zusätzlichen Einführung des sog. Greening, wonach 30% des verfügbaren nationalen Finanzrahmens an die Anwendung bestimmter nachhaltiger landwirtschaftlicher Praktiken geknüpft werden. Dabei wird ein Teil der Direktzahlungen von der Einhaltung dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden abhängig gemacht¹⁸. Diese obligatorische Ökologisierungskomponente der Basisprämie stellt somit eine Entgeltzahlung für erbrachte ökologische Dienstleistungen dar¹⁹. Die Greening-Maßnahmen gehen über die Cross-Compliance-Anforderungen hinaus und umfassen auf Ackerflächen die Anbaudiversifizierung und Anlage von ökologischen Vorrangflächen oder ökologisch gleichwertige Maßnahmen sowie die Erhaltung von Dauergrünland.

Thematisch umfassen die angesprochenen Umweltschutzthemen mittlerweile eine beeindruckende Fülle von Themen.

2.2.1. Umweltschutz i.e.S.

Die in Anhang II VO 1306/2013 aufgeführten Cross-Compliance-Vorschriften aus dem Bereich „Umweltschutz“ umfassen drei Mindestanforderungen in Bezug auf den Boden und Kohlenstoffbestand im Rahmen des GLÖZ²⁰ sowie Standards zu Pflanzenschutzmitteln²¹. Die Greening-Maßnahmen beinhalten auf Ackerflächen die Anbaudiversifizierung und Anlage von ökologischen Vorrangflächen oder ökologisch gleichwertige Maßnahmen sowie die Erhaltung von Dauergrünland²².

¹⁶ Art. 3 ff. i.V.m. Anhang III und IV VO (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, ABl. 2003, L 270/1.

¹⁷ Art. 91 ff. i.V.m. Anhang II VO (EU) 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. 2013, L 347/549.

¹⁸ Art. 43 VO (EU) 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. 2013, L 347/608.

¹⁹ J. Martínez, *Das Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik*, „Natur und Recht“ 2013, Nr. 35, S. 692.

²⁰ GLÖZ 4–6.

²¹ GAB 10.

²² Art. 43 ff. VO (EU) 1307/2013.

In der ländlichen Entwicklung bezieht sich eine Priorität zur Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen auf die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme mit Schwerpunkten bei der biologischen Vielfalt, Wasserwirtschaft und Bodenbewirtschaftung²³. Einschlägige Maßnahmen sind insbesondere die Agrarumweltmaßnahmen²⁴ und der biologische Landbau²⁵.

2.2.2. Natur- und Biodiversitätsschutz

Die in Anhang II VO 1306/2013 aufgeführten Cross-Compliance-Vorschriften aus dem Bereich „Biodiversität“ beinhalten einzelne Bestimmungen der Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie sowie Anforderungen an die Landschaft und landschaftspflegerische Instandhaltungsmaßnahmen wie ein Verbot der Beseitigung von Landschaftselementen²⁶.

Ausdrücklich auf den Naturschutz nimmt spätestens die Gewährung von Förderungen zur Entwicklung des ländlichen Raums seit 2005 Bezug, und zwar mit den Zahlungen im Rahmen von Natura 2000, um zusätzliche Kosten und Einkommensverluste auszugleichen, die aufgrund von Nachteilen im Zusammenhang mit der Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie entstehen²⁷, sowie den Investitionen zum Erhalt der biologischen Vielfalt bei Arten und Lebensräumen²⁸.

2.2.3. Gewässerschutz

Die in Anhang II VO 1306/2013 aufgeführten Cross-Compliance-Vorschriften aus dem Bereich „Wasser“ umfassen Art. 4 und 5 der Nitratrichtlinie²⁹ sowie drei einschlägige von den Mitgliedstaaten festzulegende Mindeststandards für den Flächenzustand.

²³ Art. 4 lit. b und Art. 5 Z 4 VO (EU) Nr. 1305/2013.

²⁴ Art. 28 VO (EU) 1305/2013.

²⁵ Art. 29 VO (EU) 1305/2013.

²⁶ GAB 2–3, GLÖZ 7.

²⁷ Art. 38 VO (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. 2005, L 277/1. Aktuell Art. 30 VO (EU) 1305/2013.

²⁸ Art. 17 Abs. 1 lit. d VO (EU) 1305/2013.

²⁹ GAB 1 und GLÖZ 1–3.

In der 2. Säule werden Zahlungen im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie³⁰ vorgesehen, um zusätzliche Kosten und Einkommensverluste auszugleichen, die aufgrund von Nachteilen im Zusammenhang mit dieser Richtlinie entstehen.

2.2.4. Tierschutz

Die in Anhang II VO 1306/2013 aufgeführten Cross-Compliance-Vorschriften aus dem Bereich „Tierschutz“ beziehen sich auf einzelne Artikel der drei europäischen Nutztierhaltungsvorschriften³¹.

Die Gewährung von Förderungen zur Entwicklung des ländlichen Raums beinhaltet insbesondere auch Tierschutzzahlungen³². Dabei umfasst werden freiwillige Tierschutzverpflichtungen, die über den verpflichtenden Standard von Cross Compliance hinausgehen.

2.2.5. Klimaschutz³³

Während bei Cross Compliance der Anhang II VO 1306/2013 zwar den Klimawandel als ersten Bereich erwähnt, aber kaum klimaspezifische Maßnahmen vorsieht, werden mit dem zusätzlich eingeführten Greening 30% des verfügbaren nationalen Finanzrahmens an die Anwendung insbesondere dem Klimaschutz förderlicher Landbewirtschaftungsmethoden geknüpft³⁴.

In der ländlichen Entwicklung bezieht sich eine Priorität zur Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen auf die Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresilienten Wirtschaft mit Schwerpunkten bei der Wasser- und Energienutzung, erneuerbaren Energien, Verringerung der landwirtschaftlichen Treibhausgas- und Ammoniakemissionen sowie Kohlenstoff-Speicherung

³⁰ Art. 30 VO (EU) 1305/2013.

³¹ GAB 11–13.

³² Art. 33 VO (EU) 1305/2013.

³³ Zur Entwicklung siehe G. Holzer, *Die neue Ökoarchitektur der GAP und ihr Beitrag zum Klimaschutz*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien – Graz 2019, S. 183 ff.

³⁴ Art. 43 ff. VO (EU) 1307/2013.

und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft³⁵. Insbesondere eigene Klimamaßnahmen werden vorgesehen³⁶.

2.2.6. Ökopyramide

Aktuell präsentiert sich das auf der Agrarkompetenz fußende System als komplexe Ökopyramide³⁷, die sich stufenförmig von verpflichtend zu freiwillig zu erfüllenden Standards und vom umweltrelevanten Fachrecht über Cross Compliance und Greening bis zur ländlichen Entwicklung in schwindelerregende Höhen schraubt.

Auch wenn das „greening the CAP“, also die Ausgestaltung des Förder-systems gemäß den Green-Box-Maßnahmen des WTO-Agrarabkommens (AoA)³⁸, die definitionsgemäß von den welthandelsrechtlichen Abbauverpflichtungen ausgenommen sind, am Anfang dieser Entwicklung gestanden haben mag, die heutige Ausdifferenziertheit der Maßnahmen geht weit über das völkerrechtlich Geforderte hinaus.

2.3. Struktur- und Sozialpolitik

Im Rahmen der, neben der Marktpolitik erst später angelaufenen gemeinsamen Agrarstrukturpolitik wurden 1972 soziostrukturelle Richtlinien verabschiedet und 1975 durch Maßnahmen zugunsten der Berggebiete und sonstigen benachteiligten Gebiete ergänzt³⁹.

Während die flankierenden Maßnahmen der MacSharry-Reform Vorruhestandsregelungen⁴⁰ vorsahen, wurde schließlich 1999 mit der „Agenda 2000“ die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums als gleichbe-

³⁵ Art. 4 lit. b und Art. 5 Z 5 VO (EU) 1305/2013.

³⁶ Art. 28 VO (EU) 1305/2013.

³⁷ G. Holzer, *Die neue „Ökoarchitektur“* ..., S. 133; idem, *Die neue Ökoarchitektur der GAP* ..., S. 196.

³⁸ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_01_e.htm [besucht: 26.11.2021].

³⁹ RL 72/159/EWG über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe, ABl. 1972, L 96/1; RL 72/160/EWG zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung, ABl. 1972, L 96/9; RL 72/161/EWG über die sozio-ökonomische Information und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen, ABl. 1972, L 96/15; RL 75/268/EWG über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, ABl. 1975, L 206/15.

⁴⁰ VO (EWG) Nr. 2079/92 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft, ABl. 1992, L 215/91.

rechtigte 2. Säule der GAP geschaffen⁴¹. Diese legte den Rahmen für die gemeinschaftliche Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und flankierte und ergänzte die anderen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Heute verfolgt die 2. GAP-Säule u.a. die Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, einschließlich der Schaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen. Eine der Prioritäten liegt dabei auf der Förderung der sozialen Inklusion, Armutsbekämpfung und wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten mit Schwerpunkten bei Diversifizierung und Gründung kleiner Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten sowie Förderung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien in ländlichen Gebieten⁴². Einschlägige Maßnahmen sind insbesondere die Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete⁴³.

2.4. Lebensmittelsicherheit

Hier ist zunächst die Biologische Landwirtschaft, beginnend mit der EG-Öko-Verordnung 1991, zu erwähnen. Die gemeinsamen Regeln für Erzeugung, Kennzeichnung und Kontrolle des biologischen (ökologischen) Landbaus werden bereits seit 1992 in den Agrarumweltprogrammen gefördert⁴⁴.

Heute ist die Lebensmittelsicherheit Bestandteil der Cross Compliance in Anhang II VO 1306/2013, bestehend aus zwei Bezugnahmen auf einschlägige Rechtsnormen⁴⁵, ebenso aus den Bereichen Kennzeichnung und Registrierung von Tieren⁴⁶ sowie Tierseuchen⁴⁷.

2.5. Energiepolitik

Mit dem „Health Check“ 2009 wurde die ELER-Verordnung dahingehend geändert, dass die Mitgliedstaaten in ihren Entwicklungsprogrammen auch Vorhaben zum Klimawandel und zu erneuerbaren Energien aufnehmen⁴⁸.

⁴¹ VO (EG) 1257/1999.

⁴² Art. 4 lit. c und Art. 5 Z 6 VO (EU) 1305/2013.

⁴³ Art. 31 VO (EU) 1305/2013.

⁴⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a VO (EWG) 2078/92 und aktuell Art. 29 VO (EU) 1305/2013.

⁴⁵ GAB 4–5.

⁴⁶ GAB 6–8.

⁴⁷ GAB 9.

⁴⁸ Art. 16a Abs. 1 lit. a und b VO (EG) 1698/2005, geändert durch VO (EG) Nr. 473/2009, ABl. 2009, L 144/3.

3. Instrumente

Nach diesem kurzen Abriss sollen nun die Instrumente, mit denen diese thematische Ausweitung bis hin zur aktuellen GAP mit all ihren auch außerlandwirtschaftlichen Inhalten umgesetzt wird, untersucht werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass integrierte Politiken dem Europarecht nicht nur nicht fremd sondern oftmals sogar ausdrücklich gewünscht sind. Paradebeispiel ist die Integrationsklausel des Art. 11 AEUV, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen. Zu diesen anderen Politiken zählt gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. d AEUV gerade auch die Landwirtschaft. Auch wenn dieses Gebot in der Vorgängerregelung des Art. 6 EGV noch pointierter zum Ausdruck kam – demnach mussten die Erfordernisse des Umweltschutzes in die übrigen Politikbereiche «materiell integriert» werden – so ist die Verfolgung umweltpolitischer Ziele gerade auch durch die Agrarpolitik heute mehr denn je gefordert. Bereits 1992 nannte die erste Grundlage von Agrarumweltmaßnahmen in Art. 1 VO (EWG) Nr. 2078/92 als einen der angestrebten Zwecke zur „Verwirklichung der Ziele der Agrar- und Umweltpolitik der Gemeinschaft“ beizutragen. Die Verpflichtung zur Berücksichtigung von Umweltbelangen ist dabei nicht auf bestimmte Unionspolitiken beschränkt, sondern erfasst alle Tätigkeitsfelder der EU, neben der Landwirtschaft insbesondere auch die Verkehrs- und Energiepolitik⁴⁹.

Methodisch lassen sich im Wesentlichen drei unterschiedliche Ansätze destillieren: eine Trennung der verschiedenen Rechtsmaterien (3.1.), deren Verknüpfung (3.2.) und deren – i.d.R. einseitige – Integration (3.3.).

3.1. Trennung

Kompetenzrechtlich und dogmatisch unproblematisch ist der Normalfall der Trennung der verschiedenen Rechtsgebiete und damit einhergehend auch der administrativen Zuständigkeiten. D.h. das europäische Umweltrecht, Verbraucherschutzrecht, Sozialrecht, Energierecht etc. wird auf Basis der einschlägigen primärrechtlichen Kompetenz erlassen (Art. 192, 169, 153, 194 AEUV), wenn nötig ins jeweils spezifische nationale Fachrecht

⁴⁹ S. Heselhaus, Art. 11 AEUV Rz. 21, in: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar...*, Band II.

umgesetzt und im Wege des meist vorgesehenen indirekten Vollzugs durch die nationalen Umwelt-, Verbraucherschutz-, Sozial- und Energiebehörden vollzogen.

3.1.1. Allgemeine Normen

Handelt es sich dabei um allgemeine Normen, gilt dieses Recht generell-abstrakt für jedermann und nicht nur für die Landwirtschaft. Landwirtschaftliche Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen sind also wie alle anderen EU-Bürger und -Bürgerinnen daran gebunden.

Exemplarisch kann hier die unterste Stufe der Ökoarchitektur-Pyramide⁵⁰, das umweltrelevante Fachrecht angeführt werden. Diese allgemein verbindlichen Normen des Unions- und des nationalen Rechts beanspruchen allgemeine Geltung und können mittels fachspezifischer Sanktionen einheitlich durchgesetzt werden. Handelt es sich dabei allerdings um Richtlinien, eröffnen sich den nationalen Gesetzgebern teilweise große Spielräume mit der Folge unterschiedlicher Umweltstandards in den einzelnen Mitgliedstaaten, weshalb hier die Tendenz zu unmittelbar anwendbaren Verordnungen geht⁵¹.

Beispiele sind etwa die Grundwasserrichtlinie⁵², Wasserrahmen-Richtlinie⁵³, Umwelthaftungs-Richtlinie⁵⁴ oder die Natura 2000-Richtlinien⁵⁵.

3.1.2. Spezifische Normen

Ein zweiter, etwas anders gelagerter Fall ist jener, wo die „andere“ Rechtsmaterie agrarspezifische Normen enthält, die dann – ausdrücklich oder konkludent – einzig auf die Landwirtschaft Anwendung finden⁵⁶. Es

⁵⁰ G. Holzer, *Die neue „Ökoarchitektur“*..., S. 133; idem, *Die neue Ökoarchitektur der GAP*..., S. 196.

⁵¹ So G. Holzer, G. Holzer, *Die neue „Ökoarchitektur“*..., S. 134 mit Beispielen.

⁵² RL 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. 2006, L 372/19.

⁵³ RL 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. 2000, L 327/1.

⁵⁴ RL 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. 2004, L 143/56.

⁵⁵ RL 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2009, L 20/7; RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992, L 206/7.

⁵⁶ Diese Sondernormen können Ausnahmenormen (*ius singulare*) oder Spezialnormen (*ius proprium*) sein; dazu siehe Ch. Grimm, R. Norer, *Agrarrecht*, München 2015, S. 15.

sind also (fast) ausschließlich nur landwirtschaftliche Bewirtschafter und Bewirtschafterinnen daran gebunden.

Exemplarisch für *einzelne* solcher spezifischen Normen in allgemeinen Regelwerken sei die Grundwasserrichtlinie erwähnt, in der insbesondere Grenzwerte für Nitrate und Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln festgelegt sind⁵⁷ oder die Umwelthaftungsrichtlinie, die als Tätigkeiten die Landwirtschaft anspricht⁵⁸.

Exemplarisch für *ganze* Regelwerke solcher spezifischen Normen ist auf die Klärschlammrichtlinie⁵⁹ und Nitratrichtlinie⁶⁰ hinzuweisen, die beide den (exklusiven) Landwirtschaftsbezug bereits im Namen tragen⁶¹.

Aber auch hier gilt, dass diese Normen nicht unter der Agrarkompetenz erlassen worden sind und (grundsätzlich) nicht von den Landwirtschaftsbehörden vollzogen werden.

3.2. Verknüpfung

Ein zweiter, deutlich landwirtschaftsspezifischerer Weg besteht darin, die außerlandwirtschaftlichen Rechtsbereiche mit dem Agrarrecht zu verlinken. Damit erhalten bestimmte Normen des allgemeinen Fachrechts eine spezielle Bedeutung, die über ihre allgemeine Verbindlichkeit hinausgeht. Eine solche Verbindung ist in beide Richtungen denkbar, also die „agrarfremde“ Norm enthält einen speziellen Verweis auf das Agrarrecht oder die Koppelung erfolgt in der agrarischen Norm selbst.

Während für den ersten Fall kein Beispiel ersichtlich ist, steht exemplarisch für den zweiten Fall im Umweltbereich die bereits beschriebene Cross Compliance⁶². Dort wird bei den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) an in Kraft stehende einzelne umweltrelevante Normen des Fachrechts angeknüpft. Diese müssen von Landwirten und Landwirtinnen dann nicht nur aufgrund ihrer allgemeinen Geltung eingehalten werden, sondern entfalten darüber hinaus im Agrarrecht für sie spezielle Wirkungen. So treten

⁵⁷ Anhang I RL 2006/118/EG.

⁵⁸ Art. 3 Abs. 1 lit. a i.V.m. Anhang III Z. 7c und 11 RL 2004/35/EG.

⁵⁹ RL 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, ABl. 1986, L 181/6.

⁶⁰ RL 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. 1991, L 375/1.

⁶¹ Überdies sind die Art. 4 und 5 RL 91/676/EWG Gegenstand des Cross-Compliance-Standards GAB 1; Anhang II VO (EU) 1306/2013.

⁶² Art. 91 ff. i.V.m. Anhang II VO (EU) 1306/2013.

im Fall einer Übertretung neben die fachrechtliche Sanktion zusätzlich noch Kürzungen der Direktzahlungen der 1. und 2. Säule⁶³.

Hier wird die „agrarfremde“ Norm unter der einschlägigen Kompetenznorm erlassen und von der jeweiligen Fachbehörde vollzogen, gleichzeitig aber erhält sie eine zweite Seite, indem sie aufgrund der in der Agrarkompetenz erlassenen Verlinkung zusätzlich auch von der Agrarbehörde exekutiert wird⁶⁴.

3.3. Integration

Die dritte Möglichkeit kann darin gesehen werden, dass das Agrarrecht die sachfremde Materie selbst regelt. Dann handelt es sich um genuin agrarrechtliche Normen, die unter der Agrarkompetenz erlassen und ausschließlich von der Agrarverwaltung vollzogen werden.

Exemplarisch ist dabei das Greening. Hier werden im Agrarrecht klima- und umweltschutzfördernde Landbewirtschaftungsmethoden formuliert, deren Einhaltung bereits bei der Antragstellung im Mehrfachantrag dargelegt werden muss. Bei Verstößen kommt ein kompliziertes abgestuftes System von Kürzungen der Ökoprämie zur Anwendung⁶⁵. Ein weiteres Beispiel sind die vielfältigen, auf europäischem und dieses umsetzendem nationalem Agrarrecht fußenden Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, die freiwillig eingegangen werden und deren Standard über jenen von Cross Compliance und Greening hinausgehen muss.

4. Analyse

4.1. Bewertung

Die *Trennung* erweist sich als rechtlicher Normalfall. Die entsprechende Rechtsmaterie wird wie alle anderen allgemeinen Normen von der jeweils zuständigen (nicht agrarischen) Behörde vollzogen und allfällige Verstöße treffen entweder Landwirte und Landwirtinnen wie alle anderen Staatsbürger und Staatsbürgerinnen auch (allgemeine Norm) oder (fast) ausschließlich Landwirte und Landwirtinnen (spezifische Norm).

⁶³ Art. 97 ff. VO (EU) 1306/2013.

⁶⁴ F.-J. Peine, *Verknüpfung der Beihilfen mit der Einhaltung von Umweltstandards – Konsequenzen*, „Agrar- und Umweltrecht“ 2005, Beilage I, 12, spricht von einer Geltungsverstärkung.

⁶⁵ Art. 24–29 delegierte VO (EU) 640/2014 zur Ergänzung der VO (EU) 1306/2013, ABl. 2014, L 181/48.

Bei der *Verknüpfung* hat sich Cross Compliance trotz zahlreicher damit verbundener kritischer Rechtsfragen⁶⁶ einen seither alle Reformetappen überdauernden Fixplatz behaupten können⁶⁷. Im Gegenteil wird in der Literatur sogar eine Nachjustierung in Bezug auf eine stärkere Vereinheitlichung der Standards⁶⁸ gefordert⁶⁹.

Hier sei aus der Reihe der Rechtsfragen nur auf das Kompetenzproblem eingegangen. Demnach führt Cross Compliance dazu, dass wesentliche Teile des Umweltrechts letztlich durch das Agrarrecht vollzogen werden und aufgrund der effizienten Förderungskontrollen i.d.R. deutlich an Steuerungswirkung gewinnen⁷⁰. Dabei mutieren die Normen des Umweltrechts kraft Verlinkung für Zwecke der Horizontalen GAP-Verordnung gleichsam zu agrarrechtlichen Normen, die man gemäß rechtswissenschaftlicher Dogmatik⁷¹ als sog. subsidiäres Agrarrecht bezeichnen kann. Die einschlägigen Normen verlassen ihren Fundort in der agrarfremden Materie nicht, bekommen aber kraft Verweises in landwirtschaftsspezifischen Zusammenhängen gleichsam eine zweite Rechtsnatur. Haben sie sich solcherart in diesem Zusammenhang zur Norm des Agrarrechts gewandelt, rechtfertigt es sich auch, dass sie von den Agrarbehörden vollzogen und sanktioniert werden. Dies auf Kosten des Agrarbudgets⁷².

Bei der *Integration* schließlich werden nicht „agrarfremde“ Inhalte aus dem Fachrecht gleichsam ins Agrarrecht hereingeholt wie bei der Verlinkung, sondern im Agrarrecht selbst formuliert.

Hier kann sich die kompetenzrechtliche Frage stellen, ob solche Normen überhaupt rechtens vom Agrargesetzgeber erlassen werden dürfen. Der

⁶⁶ R. Norer, *Rechtsfragen der EU-Agrarreform*, Wien – Graz 2007, S. 107 ff.; für eine Zusammenschau der grundlegenden, in der Literatur aufgeworfenen Rechtsfragen siehe G. Holzer, *Die neue „Ökoarchitektur“...*, S. 140 ff.

⁶⁷ G. Eckhardt (*Die Reform der GAP 2003...*, S. 103) spricht gar von einem Quantensprung, m.w.H.

⁶⁸ Diese Einheitlichkeit hängt derzeit v.a. von der Umsetzungspraxis der einzelnen Mitgliedstaaten ab, da die GAB-Verlinkung zumeist an EU-Richtlinien angesetzt, was aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten zwangsweise zu uneinheitlichen Standards führt. Dies zeigt sich aber auch und sogar noch verstärkt bei der Integration der Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ), wo verschiedene Mindestanforderungen an bestimmte Themen vorgegeben werden, die von den Mitgliedstaaten auf nationaler oder regionaler Ebene auszufüllen sind. Im Detail zu Regelungstechnik und Inhalt bspw. G. Holzer, *Die neue „Ökoarchitektur“...*, S. 136 ff.

⁶⁹ G. Holzer, *Die neue „Ökoarchitektur“...*, S. 143.

⁷⁰ R. Norer, *Rechtsfragen...*, S. 125 f.; G. Holzer, *Die neue „Ökoarchitektur“...*, S. 141.

⁷¹ So z.B. im Verhältnis Verwaltungsrecht – Zivilrecht P. Tschannen, U. Zimmerli, M. Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bern 2014, S. 130.

⁷² R. Norer (*Rechtsfragen...*, S. 126), wonach zwischen der juristischen und der rechtspolitischen Seite zu unterscheiden ist.

EuGH hat allerdings in zahlreichen Urteilen wiederholt bestätigt, dass die Agrarkompetenz des (aktuell) Art. 43 AEUV weit auszulegen ist. So hat der Gerichtshof im Fall von BSE-Maßnahmen bzw. Agrarumweltmaßnahmen in Abgrenzung zum Verbraucherschutz- bzw. Umweltkompetenzartikel die Abstützung auf die Agrarkompetenz als ausreichend befunden, da ein Rechtsakt, der zwei Zielsetzungen hat, auf die wesentliche oder überwiegende Komponente abzustützen ist⁷³.

Ob die Implementierung von Umweltmaßnahmen in der 1. Säule überhaupt eine effiziente Erreichung von Umweltzielen ermöglicht, wird mit Hinweis auf die Pauschale Anwendung unterschiedlich beurteilt⁷⁴.

4.2. Vergleich

Bei einer Gesamtschau aller drei hier beschriebenen Methoden erweisen sich sowohl die Trennung als auch die Integration als rechtlich weitgehend unproblematisch. Bei der Trennung vollziehen die Nicht-Agrarbehörden ihre eigenen Materien für alle davon Betroffenen (Landwirte oder nicht), bei der Integration vollziehen die Agrarbehörden ihr eigenes agrarisches Recht. Insofern handelt es sich auch bei außerlandwirtschaftlichen Einschlüssen um Agrarrecht, das von den Agrargesetzgebern nach einem politischen Kompromiss erlassen wird. D.h. es handelt sich dann kaum je um „unverfälschtes“ Umwelt-, Sozial- oder Lebensmittelrecht, sondern um eine auf die Landwirtschaft abgestimmte Fassung, die insofern in höchstem Maße geeignet sein sollte, die damit verfolgten Ziele zu erreichen.

Einzig bei der Verknüpfung zeigen sich Rechtsprobleme, wengleich sich diese Methode seit ihrer Einführung als erstaunlich resistent gezeigt hat und immer noch zeigt. Konzeptionell erstaunt es nicht, dass es zu rechtlichen Reibepunkten kommen muss, wenn eine für einen anderen Rechtsbereich konzipierte Norm *tel quel* im Agrarrecht angewendet wird. Der dahinterstehende Gedanke sieht die Gewährung von Agrarförderungen als über das Agrarrecht hinausgehend von einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive. So hätte bspw. ein Tierhalter, der verbotene Antibiotika einsetzt, zwar „agrarfremd“ ein Strafverfahren samt Geldstrafe zu vergegenwärtigen, könnte aber

⁷³ EuGH, Rs. C-269/97, Slg. 2000, I-2257; C-336/00, Slg. 2002, I-7699. Vgl. Zu Kollisionsfällen R. Norer, Art. 43 AEUV Rz. 5, in: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar...*, Band II.

⁷⁴ So B. Mittermüller, *Die Ökoprämie und ihre „eigentümliche“ Rechtsnatur*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien – Graz 2014, S. 161; B. Heinrich, C. Holst, S. Lakner, *Die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik: Wird alles grüner und gerechter?*, „GAIA“ 2013, Nr. 22/1, S. 22 f.; a. A. G. Holzer, *Die neue „Ökoarchitektur“...*, S. 151.

ohne Verlinkung die von der Union gewährten Direktzahlungen behalten. Dies sei der Öffentlichkeit nicht verständlich zu machen und nicht zu vereinbaren mit der staatlichen Vorbildfunktion⁷⁵. Insofern läge die Einhaltung der Standards auch im Interesse der GAP selbst, da so die gesellschaftliche Akzeptanz der Agrarbeihilfen erhöht werde⁷⁶.

4.3. Ergebnis

Aus Regulierungssicht stehen also drei Instrumente zur Verfügung. In der oben beschriebenen Ökopyramide verdichten sich derzeit alle drei Regelungstechniken. Unten die Trennung beim umweltrelevanten Fachrecht (= allgemeines Umweltrecht), dann die Verlinkung bei Cross Compliance und an der Spitze die Integration bei Greening und Agrarumweltmaßnahmen⁷⁷. Diese Instrumente können nur dann erfolgreich sein, wenn jeweils bestimmte Voraussetzungen gegeben sind.

Die Trennung setzt nicht nur voraus, dass das außerlandwirtschaftliche Recht von den agrarfremden Behörden effektiv vollzogen werden kann, sondern auch ein von außerlandwirtschaftlichen Ansprüchen bereinigtes Agrarrecht. Das würde letztlich bedeuten, dass (wieder) jede Politik für sich legiferieren und vollziehen würde, die Umweltpolitik wäre die Umweltpolitik, die Strukturpolitik die Strukturpolitik, die Klimapolitik die Klimapolitik usw. mit klar abgegrenzten Kompetenzen und Budgets⁷⁸. Das würde allerdings Umfang und (auch finanzielle) Bedeutung des Agrarrechts deutlich schmälern und es auf seine historischen Kernaufgaben i.S. des Art. 39 AEUV und da insbesondere die Wahrnehmung der Nahrungsfunktion zurückwerfen.

⁷⁵ R. Norer, *Rechtsfragen...*, S. 104 f. m.w.N.

⁷⁶ Ch. Busse, Art. 40 AEUV Rz. 79, in: C.O. Lenz, K.-D. Borchardt (Hrsg.), *EU-Verträge Kommentar*, Köln – Wien 2012.

⁷⁷ Die jüngste Reformetappe der GAP wird im hier behandelten Themenbereich insofern Änderungen bewirken, als die derzeit dreistufige Ökoarchitektur (Cross Compliance, Greening, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) auf zwei Stufen reduziert wird. Dazu wird das Greening im Cross-Compliance-System unter dem neuen Titel der Ökokonditionalität aufgehen. Damit wird sich die „Baseline“ noch einmal deutlich erhöhen und der normative Geltungsgrund ändern. Darüber hinaus gehen die klima- und umweltbezogenen Zahlungen, die in beiden Säulen vorgesehen sind; R. Mögele, I.E. Rusu, *Die Vorschläge der Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020*, „CEDR-JRL“ 2018, Nr. 2, S. 12; im Detail G. Holzer, *Die neue Ökoarchitektur...*, S. 196 ff. und zuletzt idem, *Ökoarchitektur der Gemeinsamen Agrarpolitik im Umbruch*, in: J. Martínez (Hrsg.), *Jahrbuch des Agrarrechts*, Band XV, Baden-Baden 2021, S. 71 ff.

⁷⁸ In diese Richtung bereits R. Norer, *Synthesebericht*, in: C.E.D.R. (Hrsg.), *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas. Legal Framework and Implementation. XXVIII European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Potsdam. 9–13 september 2015*, Baden-Baden 2017, S. 423.

Die Integration setzt nicht nur die Übernahme außerlandwirtschaftlicher Ansprüche ins Agrarrecht voraus, sondern in letzter Konsequenz auch die Ausnahme der Landwirtschaft von der Geltung des allgemeinen Rechts. Das würde eine vielfältig allen außerlandwirtschaftlichen Ansprüchen gerecht werden wollende Agrarpolitik bedeuten, die angetreten wäre, gleichsam als Superheld die Welt zu retten: seit vorgestern die Umwelt, gestern die Lebensmittelsicherheit, heute das Tierwohl, morgen das Klima und übermorgen was auch immer. Das hätte unweigerlich die Überforderung des Agrarrechts zur Folge, das Gefahr laufen würde konturlos und beliebig zu werden.

So betrachtet ist das rein rechtlich am wenigsten überzeugende Instrument, nämlich die Verknüpfung, vielleicht doch das Maximum des Machbaren zwischen agrarrechtlicher Segregation und Überforderung. Eine Weltenrettung im Kleinen mit methodischen Mängeln sozusagen.

BIBLIOGRAPHIE

- C.E.D.R. (Hrsg.) (2017), *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas. Legal Framework and Implementation. XXVIII European Congress and Colloquium of Agricultural Law, Potsdam. 9-13 september 2015*, Baden-Baden.
- Eckhardt G. (2010), *Die Reform der GAP 2003 – Zwischenbilanz und Ausblick*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien – Graz.
- Grimm Ch., Norer R. (2015), *Agrarrecht*, München.
- Groeben H. von der, Boeckh H. von, Thiesing J., Ehlermann C.D. (Hrsg.) (1983), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden.
- Heinrich B., Holst C., Lakner S. (2013), *Die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik: Wird alles grüner und gerechter?*, „GAIA“ Nr. 22/1.
- Holzer G. (2015), *Die neue „Ökoarchitektur“ der GAP*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien – Graz.
- Holzer G. (2019), *Die neue Ökoarchitektur der GAP und ihr Beitrag zum Klimaschutz*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien – Graz.
- Holzer G. (2021), *Ökoarchitektur der Gemeinsamen Agrarpolitik im Umbruch*, in: J. Martínez (Hrsg.), *Jahrbuch des Agrarrechts*, Band XV, Baden-Baden.
- Lenz C.O., Borchardt K.-D. (Hrsg.) (2012), *EU-Verträge Kommentar*, Köln – Wien.
- Martínez J. (2013), *Das Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik*, „Natur und Recht“ Nr. 35.
- Mittermüller B. (2014), *Die Ökoprämie und ihre „eigentümliche“ Rechtsnatur*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien – Graz.
- Mögele R., Rusu I.E. (2018), *Die Vorschläge der Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020*, „CEDR-JRL“ Nr. 2.
- Norer R. (2007), *Rechtsfragen der EU-Agrarreform*, Wien – Graz.
- Norer R. (2020), *Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik: Europarechtlicher Trendsetter oder Expertenhochburg?*, in: R. Norer, G. Holzer (Hrsg.), *Agrarrecht Jahrbuch*, Wien.
- Pechstein M., Nowak C., Häde U. (Hrsg.) (2017), *Frankfurter Kommentar EUV, GRC und AEUV*, Band II, Tübingen.

- Peine F.-J. (2005), *Verknüpfung der Beihilfen mit der Einhaltung von Umweltstandards – Konsequenzen*, „Agrar- und Umweltrecht“ Beilage I.
- Queisner G. (2013), *Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht. Zugleich ein Beitrag zur Reform der GAP, Cross Compliance und Klimaschutz*, Baden-Baden.
- Schwarze J. (2005), *Europäisches Verwaltungsrecht*, Baden-Baden.
- Tschannen P., Zimmerli U., Müller M. (2014), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bern.

AGRICULTURAL LAW SAVING THE WORLD, OR MAKING TOO HIGH DEMANDS? ON THE METHODOLOGY FOR INTEGRATING NON-AGRICULTURAL CLAIMS INTO EUROPEAN AGRICULTURAL LAW

Summary

In the course of its development, starting with the organisation of agricultural markets, the Common Agricultural Policy has been confronted with many different, also non-agricultural problems. It had to respond to the requirements of environmental protection, structural and social policy, animal welfare, energy policy or climate protection. Nowadays, there are three different methods by which the relationship between agricultural law and non-agricultural legal issues is legally shaped: separation, connection and integration.

Keywords: Common Agricultural Policy, environmental policy, structural policy, legal methodology, cross-compliance, greening

SALVARE IL MONDO GRAZIE AL DIRITTO AGRARIO DI FRONTE A RICHIESTE TROPPO ELEVATE... SULLA METODOLOGIA DI INCORPORARE LE RIVENDICAZIONI NON CONNESSE ALL'AGRICOLTURA NEL DIRITTO AGRARIO EUROPEO

Riassunto

La politica agricola comune, nelle diverse fasi di sviluppo, a partire da quella di organizzare i mercati agricoli, ha dovuto affrontare problemi diversi, non sempre connessi all'agricoltura. È stata costretta a soddisfare i requisiti in ambito di protezione ambientale, politica strutturale e sociale, benessere degli animali, politica energetica oppure tutela del clima. Al giorno d'oggi si possono osservare tre diversi metodi attraverso i quali si configura, dal punto di vista giuridico, il rapporto tra diritto agrario e materia giuridica non connessa all'agricoltura: separazione, relazione e integrazione.

Parole chiave: politica agricola comune, politica ambientale, politica strutturale, metodologia giuridica, cross-compliance, greening

STANISŁAW PRUTIS*

ORCID: 0000-0001-5413-3173

O umowach prawnorolnych

1. Uczczenie dokonań Szanownego Jubilata, wielce zasłużonego dla rozwoju teorii prawa rolnego¹, wymaga starannego wyboru tematu rozważań, korespondującego z profilem Jego zainteresowań. I tu chciałbym przywołać znamienity pogląd Profesora Romana Budzinowskiego na temat umiejscowienia prawa rolnego na tle podziału systemu prawa na prawo prywatne i publiczne. Zdaniem Jubilata prawo rolne mieści się w części w prawie prywatnym, a w części – w prawie publicznym. I co istotne, „dopiero łączne ujęcie regulacji z zakresu prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego dotyczących rolnictwa stało się impulsem do wyodrębnienia prawa rolnego”². Zajmując się studiowaniem problemów wzajemnych relacji pomiędzy instytucjami prawa prywatnego a regulacjami publiczno-prawnymi³, chciałbym zwrócić uwagę na instytucje czy mechanizmy prawne stosowane w regulacjach prawa rolnego o charakterze zarówno prywatno-, jak i publicznoprawnym. Takim mechanizmem są moim zdaniem umowy prawnorolne. Koncepcja i konstrukcja instytucji umów prawnorolnych dotyczących działalności rolniczej, będących umowami prawa prywatnego, ale także przybierających postać prawnej formy działalności administracji publicznej, wzmacniają tezę o integralności i odrębności prawa rolnego. Terminem „umowy prawnorolne” proponuję określać wszelkie konsen-

* Uniwersytet w Białymstoku.

¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.

² R. Budzinowski, *Prawo rolne i inne dziedziny prawa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 28, 36–42.

³ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018.

sualne czynności prawne służące realizacji celów polityki rolnej (aspekt funkcjonalny), mające charakter i konstrukcję umów cywilnoprawnych, ale także konstrukcję umów administracyjnych, będących obligatoryjną formą działania podmiotu administrującego.

2. Rozważając relacje i porównania między instytucjami prawa prywatnego i publicznego, dokonałem porównań między umową cywilnoprawną a kategorią „niewładczych” działań administracji⁴, mając na uwadze powszechnie akceptowaną w doktrynie propozycję katalogu prawnych form działania administracji, a wśród nich umowy⁵. O ile wszakże na temat umów cywilnoprawnych napisano już wiele, o tyle umów administracyjnych cywiliści nie dostrzegają, traktując je jako coś ubocznego – swoiste „ciało obce”. Administratywiści również traktowali umowy jako nietypową formę działania administracji, ograniczając się jedynie do zgłaszania propozycji o charakterze ogólnym. Stan dyskusji prowadzonej przez administratywistów zmierzających do wyróżnienia analogicznej do umowy cywilnoprawnej formy działania przedstawił Jan Boć, w 5. tomie *Systemu Prawa Administracyjnego*⁶. Autor zwrócił uwagę, że: „Brak dokładnej, choćby najogólniej zarysowanej systematyki form konsensualnych [działania administracji] wpycha normodawcę w twory wieloznaczeniowe nasycone elementami destrukcyjnymi wobec klarowności systemu prawa, nie daje podstaw doktrynalnego doskonalenia, utrudnia orzecznictwo, mąci sprawność i skuteczność działań egzekucyjnych. Właśnie istnienie tego typu zagrożeń powinno budować przekonanie o celowości takich ujęć w nauce, które deprecjonują podobne niedogodności”⁷. Zdaniem J. Bocia trzeba by wyróżnić taką formę, która objęłaby wszystkie niecywilnoprawne formy konsensualne, podejmowane przez podmioty z obrębu administracji publicznej. Autor dostrzega potrzebę „kategorycznego wyodrębnienia pojęcia umowy publicznoprawnej, na którą składałyby się trzy postacie konsensualne, a to a) postać umowy administracyjnej, zawieranej przez organ administracyjny z podmiotem zewnętrznym wobec struktury administracji publicznej, b) postać porozumienia – formy konsensualnej podejmowanej przez podmioty z obrębu administracji pu-

⁴ Ibidem, s. 259 i n.

⁵ Pierwsze monograficzne opracowanie na ten temat: J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; por. także podręcznik: idem, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.

⁶ J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, w: A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 277 i n.

⁷ Ibidem, s. 277.

blicznej, c) postać ugody jako formy zawieranej przez podmioty zewnętrzne pod kontrolą organu administracyjnego”⁸. Propozycję tę autor uznaje za logiczny układ spinający wszystkie części i części normowane prawem administracyjnym w sferze zachowań konsensualnych mających znaczenie publicznoprawne.

3. W rozważaniach na temat relacji między instytucjami prawa prywatnego i publicznego, prowadzonych w monografii z 2018 r., uznałem słuszność propozycji J. Bocia co do potrzeby i zasadności wyodrębnienia instytucji umowy administracyjnej z szerszej kategorii umowy publicznoprawnej. Milcząco zakładając różnice konstrukcyjne obu typów umów, nie podjąłem się jednak pogłębienia refleksji na temat odmienności umowy cywilnoprawnej (prywatnoprawnej) i administracyjnej (publicznoprawnej). To ówczesne zaniedbanie nie dawało mi spokoju, więc pomimo statusu emerytowanego już profesora brak ten uzupełniłem, rozważając problem rodzajów i charakteru umów stosowanych poza sferą prawa prywatnego.

Okazało się, że w systemie prawa funkcjonują umowy wykraczające poza typowy zestaw modelowych cech umowy cywilnoprawnej, stanowiącej swobodny konsens równorzędnych, autonomicznych podmiotów, zawierany w celu realizacji ich prywatnych interesów. Oczywiście typologia umów stosowanych poza sferą prawa prywatnego nie może mieć jednolitego charakteru, ze względu na odmienne kryteria i cechy danego typu umowy⁹.

Podjęte rozważania miały głównie na celu wyjaśnienie charakteru i specyficznych cech umowy administracyjnej. I właśnie umowa administracyjna, będąca konsensualną prawną formą działania administracji publicznej, wykazuje najdalej idące odmienności. O ile umowa cywilna jest naturalnym mechanizmem stosowania przepisów skonstruowanych według cywilnoprawnej metody regulacji, o tyle umowa administracyjna jest mechanizmem stosowania przepisów natury administracyjnoprawnej, przyznających organowi administracji kompetencję (a więc uprawnienie i obowiązek) realizacji zadań publicznych. Umowa w tym modelu polega na konsensie pomiędzy autonomicznym podmiotem prawa prywatnego a podmiotem prawa publicznego działającym z woli ustawodawcy i realizującym cele publiczne. Konstrukcyjna modyfikacja modelu umowy administracyjnej polega na tym, że przy zachowaniu formalnej równorzędności stron odmiennie niż w umowie cywilnej ukształtowane zostały reguły dotyczące swobody stron

⁸ Ibidem, s. 278.

⁹ S. Prutis, *Typologia umów stosowanych poza sferą prawa prywatnego*, w: A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk (red.), *Z zagadnień systemu prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, Warszawa 2021, s. 705–737.

w kontraktowaniu, zarówno jeśli chodzi o swobodę zawarcia umowy, jak i o swobodę kształtowania jej treści, a szczególnie reguły jej wykonania, które zostały ustalone, i to drobiazgowo, przez ustawodawcę. Okazało się zatem, że każda z metod regulacji prawnej dysponuje niejako własnym, odmiennym modelowo typem umowy¹⁰.

Odmienne typy umów stosowanych poza sferą prawa prywatnego stanowią także swoista para umów procesowych, jakimi są ugoda sądowa i ugoda administracyjna. Tu też można powiedzieć, że każda metoda regulacji prawnej dysponuje własną, konsensualną formą załatwiania toczących się sporów. Specyfiką konstrukcyjną ugody procesowej jest okoliczność, że jest to ugodowy konsens stron, wymagający dla swojej skuteczności akceptacji organu prowadzącego postępowanie w spornej sprawie; bez takiej akceptacji konsens stron nie wywołuje skutków ani procesowych, ani materialnoprawnych¹¹.

W sytuacji uznania prawa pracy za samodzielną gałąź prawa również umowę o pracę należy wyróżnić jako odrębny typ umowy. Umowa ta ma rodowód cywilistyczny i zachowuje „odpowiednie” związki z regulacją Kodeksu cywilnego, lecz jej wyodrębnienie wynika z tego, że jest to jedyna umowa, która stanowi podstawę stosunku pracy, a jednocześnie zapewnia uzyskanie statusu pracowniczego, regulowanego także przepisami natury publicznoprawnej z dziedziny prawa pracy i ubezpieczeń społecznych¹².

4. Do umów stosowanych poza sferą prawa prywatnego zaliczyłem także umowy prawnorolne, z tym że specyfika tych umów ma charakter funkcjonalny. Umowy prawnorolne przybierają konstrukcyjnie postać umowy cywilnoprawnej lub administracyjnej; od klasycznego modelu tych umów umowy prawnorolne odróżnia cel regulacji prawnej, jaki ustawodawca chce osiągnąć poprzez odpowiednie ukształtowanie warunków zawarcia i treść umowy. Specyficzna regulacja prawna służy realizacji celów polityki rolnej państwa, aktualnie Wspólnej Polityki Rolnej. Specyfika prawnorolna jest konsekwencją ingerencji ustawodawcy w systemy swobodnego kontraktowania, aby zabezpieczyć także realizację interesu publicznego.

W przygotowanym wówczas opracowaniu umowy prawnorolne stanowiły jedynie element szerszych rozważań, choć niezwykle istotnych, bo podjąłem tam problemy modelowej konstrukcji umowy administracyjnej oraz normatywnej regulacji takich umów w dziedzinie prawa rolnego w postaci umów przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Przyznaję, że to właśnie regulacja prawna

¹⁰ S. Prutis, *Typologia umów...*, s. 720 i n.

¹¹ *Ibidem*, s. 737.

¹² *Ibidem*, s. 712 i n.

umów przyznawania pomocy dla realizacji PROW, ze względu na ich odmienną od standardów umowy cywilnoprawnej, zdecydowała o moim zainteresowaniu modelem umowy administracyjnej oraz podjęciu analizy treści umów przyznawania pomocy. Po dwóch latach przemyśleń chciałbym w niniejszym opracowaniu uporządkować i pogłębić rozważania na temat umów prawnorodnych. Jak wspomniałem, umowy prawnorodne, gdy chodzi o model czy podstawę konstrukcyjną, przybierają postać umowy cywilnoprawnej lub umowy administracyjnej. O ile ta pierwsza nie wymaga wyjaśnień, o tyle szersze omówienie konstrukcji umowy administracyjnej jest wręcz niezbędne.

5. Odwołując się do poglądów administratywistów, w szczególności do koncepcji J. Bocia, można stwierdzić, że umowa administracyjna jest rodzajem umowy wyodrębnianym według dwóch kryteriów: podmiotowego (organ administracji publicznej i podmiot zewnętrzny) oraz funkcjonalnego (w celu realizacji publicznych zadań organu, a szerzej – podmiotu administrującego). Kryteria te są wystarczające do wyróżnienia kategorii „umowy w administracji”, rozumianej jako wyeksponowanie nie władczej, lecz konsensualnej formy w administracji, ujętej przedmiotowo, jako zorganizowana działalność legitymowanych podmiotów, podjętej w celu realizacji ustawowo określonych zadań publicznych. Nie są jednak adekwatne do wyodrębnienia kategorii umowy administracyjnej (publicznoprawnej) jako umowy odmiennej konstrukcyjnie od kategorii umowy cywilnoprawnej (prywatnoprawnej). Trzeba tu wyjaśnić, że realizacja zadań administracji przez podmioty administrujące wymaga od nich także uczestnictwa w klasycznym obrocie cywilnoprawnym (umowy sprzedaży, najmu, ubezpieczenia). Jeżeli podmioty administrujące występują w charakterze stron umów cywilnoprawnych, to służą im, tak jak ich kontrahentom, wszelkie atrybuty podmiotów prywatnoprawnych. Podobnie w umowach o pracę podmioty administrujące mają status pracodawcy (zakładu pracy); umów o pracę z urzędnikami nie zalicza się do kategorii prawnych form działania administracji. Również cywilnoprawną konstrukcję mają umowy zawierane w celu organizacji wykonania blankietowo określonych zadań administracji publicznej. Przykładem może być – w ramach realizacji zadania przeciwdziałania bezrobociu – zawieranie umów z wyspecjalizowanymi firmami w sprawie prowadzenia szkoleń przygotowujących do wykonywania zawodu. Wszystkie te umowy są to umowy cywilnoprawne zawierane w administracji. Termin „umowa administracyjna” proponuję zarezerwować dla takich umów, które cechują się odmienną konstrukcyjną od klasycznej umowy cywilnoprawnej.

Wyjaśnienie odmienności konstrukcyjnej obu umów wymaga odwołania się do koncepcji metod regulacji prawnej, a ściślej – do różnic między nimi. Jak wiadomo, metoda cywilnoprawna opiera się na autonomii podmiotów, czego konsekwencją jest równorzędność podmiotów i swoboda kontraktowania. Metoda administracyjna opiera się na kompetencji organu administracji, konsekwencją czego jest prawo i obowiązek działania organu, a skuteczność działania zapewnia nadrzędność organu i podporządkowanie strony w stosunku administracyjnoprawnym¹³. Pytanie zasadnicze brzmi: jakie są konsekwencje zastosowania – z woli ustawodawcy – umowy, będącej naturalnym mechanizmem prawa prywatnego, do stosunku administracyjnoprawnego, opartego modelowo na nierównorzędności podmiotów? Moim zdaniem mechanizm zmian konstrukcyjnych, czyli „przekształcenia” modelu umowy cywilnej w umowę administracyjną, można opisać w następujący sposób.

Przypominam, że umową można nazywać (i jest to niezbędne minimum) konsens równorzędnych, prawnie odrębnych podmiotów. Aby zostać stroną umowy, organ administracji musi „zejść z piedestału” nadrzędności i stać się równorzędną stroną wobec swego kontrahenta; to jest swoiste odejście od standardu metody administracyjnej. Równorzędność podmiotów nie oznacza jednak tożsamości ich statusu. Podmiot prawa prywatnego tworzy i kształtuje treść relacji prawnych na mocy przysługującej mu autonomii woli, a będąc podmiotem autonomicznym, działa w swoim prywatnym interesie. Organ administracyjny nie jest podmiotem autonomicznym – „panem swojej woli”, gdyż zgodnie z zasadą legalizmu działa na mocy przyznanej przez ustawodawcę kompetencji, realizując powierzone mu zadania publiczne. Dopuszczenie do umowy podmiotu niewyposażonego w autonomię woli jest także swoistym odejściem od standardu metody cywilnoprawnej. W jednej z konstatacji na temat metod regulacji prawnej wyraziłem pogląd: „Bez autonomii woli podmiotów nie ma mechanizmu działania prawa cywilnego, podobnie – bez kompetencji organu państwowego nie można mówić o metodzie administracyjnej (publicznoprawnej)”¹⁴. Dokonana analiza prowadzi natomiast do spostrzeżenia, że umowa w tym przypadku polega na konsensie między autonomicznym podmiotem prawa prywatnego a podmiotem prawa publicznego, będącym wyrazicielem i wykonawcą woli ustawodawcy. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy przy zachowaniu formalnej równorzędności stron odmiennie niż w klasycznej umowie kształtują się modelowe cechy swobody kontraktowania. Przyznanie organowi kompetencji realizacji

¹³ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego...*, s. 62 i n.

¹⁴ *Ibidem*, s. 63.

powierzonego zadania oznacza, jak wiadomo, uprawnienie, ale i obowiązek jego realizacji w nakazanym trybie. Skoro organ ma obowiązek działania, nie można mówić o swobodzie decydowania w kwestii samego zawarcia umowy; wybór kontrahenta jest również ograniczony, ponieważ przepisy dość precyzyjnie określają warunki, które ma spełniać potencjalny kontrahent (najczęściej nazywany beneficjentem); określony jest rodzaj zadania, determinujący tym samym treść umowy, a co najważniejsze – ustawodawca określa mechanizm prawny zapewniający realizację zadania. Tak uregulowana umowa, zastosowana z woli ustawodawcy do realizacji zadań publicznych, mająca podstawę w ustawowym przepisie prawa administracyjnego, jest prawną formą działania administracji, dlatego proponuję ją nazwać umową administracyjną. Umowy w sferze administracji, gdy są zawierane w sposób swobodny, z woli stron, niejako przy okazji administrowania, mają charakter cywilnoprawny. Umowę nakazaną przepisem ustawowym, zawieraną „z woli ustawodawcy w celu wykonania kompetencji administrowania”, będącą obligatoryjną formą działania podmiotu administrującego, proponuję określać jako umowę administracyjną. Uzasadnieniem tej propozycji jest wskazanie na odmienności konstrukcyjne obu metod regulacji prawnej oraz jej przydatność do ustalania typologii umów w systemie prawnym, jak również do interpretacji regulacji prawnej umów o przyznawaniu pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, które moim zdaniem należy kwalifikować jako umowy prawnorodne, należące kategorii umów administracyjnych.

6. Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej oznaczało objęcie naszego rolnictwa programami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR); właśnie programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) są jednym z filarów WPR¹⁵. PROW jest dokumentem przygotowywanym przez każde z państw członkowskich na 7-letni okres programowania, a jego wdrażanie jest przedmiotem specjalnej regulacji prawnej prawa unijnego oraz krajowego. W Polsce głównym, obowiązującym źródłem prawa krajowego w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich jest ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁶. Ustawa ta określa zadania oraz właściwości organów i jednostek organizacyjnych, warunki

¹⁵ Syntetycznie na temat filarów WPR: D. Milanowska, *Wspólna Polityka Rolna*, w: S. Prutis (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. VIII: *Prawo rolne i żywnościowe*, Warszawa 2015, s. 214–215.

¹⁶ Ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 182).

i tryb przyznawania, wypłaty oraz zasady zwracania pomocy finansowej w ramach działań objętych PROW. Zadania PROW, struktury organizacyjne i mechanizmy prawne ich wdrażania stanowią rozbudowaną maszynę organizacyjno-prawną¹⁷. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich polega głównie na pomocy finansowej, a jej zakres przedmiotowy obejmuje określone ustawą działania (14 rodzajów) i poddziałania (łącznie 30 rodzajów)¹⁸. Przykładowo można wskazać następujące rodzaje działań: usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem, wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, wsparcie inwestycyjne w prowadzeniu działalności pozarolniczej, tworzenie grup producentów i organizacji producentów, działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, rolnictwo ekologiczne, płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi.

O wyborze prawnego mechanizmu przyznawania konkretnego rodzaju wsparcia zdecydował sam ustawodawca, określając bezpośrednio w ustawie działania, w których pomoc jest przyznawana w drodze decyzji (art. 26 ust. 1) oraz takie, w których pomoc jest przyznawana na podstawie umowy (art. 34 ust. 1). Ocena trafności doboru przez ustawodawcę instrumentu – decyzja czy umowa – adekwatnego do realizacji poszczególnych działań i poddziałań¹⁹ wymaga tak naprawdę badań empirycznych. Można jednak powiedzieć, że decyzja powinna być stosowana, gdy udzielana pomoc przyjmuje postać działań schematycznych, szablonowych; umowa – gdy potrzebne jest zindywidualizowanie warunków czy sposobów wykorzystania pomocy do realizacji złożonych przedsięwzięć (np. inwestycji). Trzeba też zauważyć, że w kolejnych (od 2004 r.) regulacjach dotyczących wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, przy znacznej rozbudowie kierunków wsparcia, zwiększał się również zakres stosowania umowy jako mechanizmu organizującego wsparcie²⁰, co oznacza docenienie niewładczych, dialogowych form działania administracji, w tym umów administracyjnych.

Jeśli chodzi o sam model ustawy elementów umowy o przyznaniu pomocy, to stroną podmiotową tworzą ubiegający się o jej uzyskanie (beneficjent) oraz różnego rodzaju podmioty wdrażające (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, jednostki samorządu terytorialnego), będące podmiotami administrującymi. Natomiast treść umowy o przyznaniu pomocy, zawieranej

¹⁷ Syntetyczne omówienie całości problematyki: A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, P. Będzińska, *Program rozwoju obszarów wiejskich*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 563–581.

¹⁸ Ponadto ustawa zobowiązuje ministra rolnictwa i rozwoju wsi do regulacji każdego z działań szczegółowym rozporządzeniem wykonawczym.

¹⁹ Na ten temat: S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII, s. 192–203.

²⁰ *Ibidem*, s. 197–198.

na piśmie pod rygorem nieważności, ustawodawca określa poprzez ustalenie swoistego minimum. Zgodnie z art. 36 ustawy umowa o przyznaniu pomocy „zawiera co najmniej”: 1) oznaczenie jej przedmiotu i stron; 2) określenie warunków, terminu i miejsca realizacji operacji, celu tejże operacji oraz wskaźników jego osiągnięcia; 3) określenie wysokości pomocy, warunków i terminu wypłaty środków finansowych z tytułu pomocy; 4) zobowiązanie do poddania się kontroli prowadzonej przez instytucję zarządzającą, agencję płatniczą, właściwy podmiot wdrażający, właściwą instytucję pośredniczącą, jednostkę certyfikującą, przedstawicieli Komisji Europejskiej oraz instytucji uprawnionych do przeprowadzenia kontroli; 5) określenie warunków rozwiązania umowy; 6) określenie warunków, wysokości i form stosowanych kar administracyjnych przewidzianych przepisami prawa unijnego; 7) określenie warunków i sposobu zwrotu środków finansowych, w przypadku gdy pomoc jest nienależna.

7. Ustawowa regulacja elementów podmiotowych i przedmiotowych umowy przyznania pomocy w celu realizacji PROW prowadzi do konstatacji, że umowa ta nie mieści się w typologii umów cywilnoprawnych. Podzielał stanowisko Doroty Łobos-Kotowskiej, która analizując umowę, stwierdziła: „W przypadku umowy cywilnoprawnej zawieranej w sferze administracji świadczącej wymyka się ona jednak przyjętym regułom i nie daje się bezwarunkowo i ostatecznie zakwalifikować do kategorii umów prawa cywilnego”²¹. Autorka szczegółowo omówiła to w monografii poświęconej tej umowie, we wnioskach której stwierdziła, że umowa przyznania pomocy jest źródłem „specyficznego stosunku obligacyjnego”; że jest cywilnoprawną formą działania administracji²². Wskazała też, że mechanizm cywilnoprawnej umowy wpisuje się w zmiany zachodzące w legislacji, a polegające na stosowaniu cywilnoprawnej metody regulacji także w zakresie wsparcia finansowego ze środków UE. Konieczne jest zatem stworzenie rozwiązania modelowego w zakresie rozdziału środków z funduszy UE; a kształt tego modelu powinien być dobrze przemyślany, z uwzględnieniem celów, jakie ustawodawca chce osiągnąć²³. Stanowisko autorki, opublikowane w 2013 r., zasługuje na aprobatę. Jednakże obecnie, po pogłębieniu swojej wiedzy na temat relacji między instytucjami prawa prywatnego i prawa publicznego, jestem zdania, że należy postawić „kropkę nad i”.

²¹ D. Łobos-Kotowska, *Umowa o przyznanie pomocy z EFRROW a inne podobne umowy*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 271–278.

²² D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 332 i n.

²³ Ibidem.

Moja propozycja modelowa (oczywiście dyskusyjna, lecz stanowcza) polega na uznaniu, że umowa przyznania pomocy w celu realizacji PROW jest nowym typem umowy nazwanej, z tym że umowa ta, ze względu na swoją specyfikę: w zakresie treści zobowiązań (nie mieszczą się w podstawowych klasyfikacjach umów cywilnych), pełnionej funkcji (realizacja celów WPR), trybu kontroli jej wykonania oraz odrębności konstrukcyjnej od umów cywilnych (obligatoryjna forma działania podmiotów administracyjnych), powinna być zaliczana do kategorii umów administracyjnych o charakterze prawnorodnym.

8. Powyższa propozycja opiera się również na przyjętym modelu ochrony prawnej beneficjenta korzystającego z pomocy. Beneficjentem PROW są mieszkańcy obszarów wiejskich, głównie rolnicy, spełniający określone prawem warunki uzyskania pomocy przewidzianej w ramach poszczególnych działań. W przypadku działań, w których pomoc udzielana jest w formie decyzji administracyjnej, kontrola legalności działania administracji przebiega według reguł ogólnych – skarga na ostateczną decyzję odmowną lub bezczynność organu administracji do sądu administracyjnego. W przypadku działań, w których pomoc udzielana jest poprzez zawarcie umowy, środki ochrony prawnej beneficjenta stanowiły przez długi okres kwestię sporną. Jeśli chodzi o charakter prawny czynności poprzedzających zawarcie umowy o przyznanie pomocy, to orzecznictwo sądów administracyjnych nie było jednolite; w orzecznictwie NSA, w zakresie możliwości egzekwowania uprawnień do uzyskania pomocy przyznawanej na podstawie umowy, prezentowane były dwa stanowiska: 1) uznanie odmowy zawarcia umowy za decyzję administracyjną, zaskarżaną w trybie administracyjnym, 2) poszukiwanie ochrony w trybie cywilnoprawnym²⁴. W rozstrzygnięciu ustawodawczym przyjęto trzecie rozwiązanie. Kontrowersje co do charakteru prawnego odmowy przyznania pomocy, udzielanej na podstawie umowy, zostały rozstrzygnięte przepisem art. 35 ustawy. W przypadku, gdy nie są spełnione warunki przyznania pomocy, podmiot właściwy w sprawie o przyznanie pomocy informuje podmiot ubiegający się o jej przyznanie, w formie pisemnej, o odmowie przyznania pomocy z podaniem przyczyn. W takiej sytuacji podmiotowi ubiegającemu się przysługuje prawo wniesienia do sądu administracyjnego skargi, w trybie i na zasadach określonych dla aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed

²⁴ Szerzej: S. Prutis, *Skuteczność ochrony prawnej uprawnionych do korzystania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, t. VIII, s. 101 i n.

sądami administracyjnymi²⁵. Ochrona interesu prawnego beneficjenta, ubiegającego się o uzyskanie pomocy w drodze umowy, przyjmuje zatem charakter administracyjnoprawny²⁶. Postępowanie poprzedzające zawarcie umowy, mające na celu sprawdzenie spełnienia warunków przyznania pomocy, ma przecież postać szczególnego postępowania administracyjnego, choć z ograniczonym zastosowaniem k.p.a. Skarga na odmowę zawarcia umowy wnoszona do sądu administracyjnego nadaje sprawie charakter sprawy sądownoadministracyjnej w rozumieniu art. 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Administracyjnoprawny model ochrony prawnej beneficjenta w fazie poprzedzającej zawarcie umowy odróżnia tę umowę od umowy cywilnoprawnej, co przemawia również za uznaniem jej za umowę administracyjną.

9. Jeśli chodzi o zasady wykonania zobowiązań wynikających z umowy, to są one określone przepisami ustawy oraz rozporządzenia wykonawczego regulującego sposób realizacji poszczególnych działań lub poddziałań. Stosowane są również wzory umów wydawane przez podmioty zarządzające, a swoboda stron zawierających umowę administracyjną ogranicza się do wypełnienia formularza umowy. Szczegółowo regulowany jest sposób wykonywania umowy przyznania pomocy, a zobowiązanie beneficjenta do poddania kontroli wszystkich jednostek organizacyjnych jest obligatoryjnym elementem zawieranej umowy. Wszystkie te okoliczności przemawiają za zaliczeniem umowy o przyznaniu pomocy do typu umów administracyjnych. Dla propozycji wyodrębnienia umowy administracyjnej nie stanowi przeszkody kwestia odpowiedzialności za szkody majątkowe wyrządzone nienależytym wykonaniem lub niewykonaniem takiej umowy. Zgodnie z dominującym poglądem doktryny²⁷ odpowiedzialność odszkodowawcza jest zawsze odpowiedzialnością cywilnoprawną, ponieważ ogólne zasady rządzące określeniem odszkodowania za szkodę majątkową są takie same bez względu na to, jakie było źródło powstania tego obowiązku²⁸. Z tego też względu – zdaniem Macieja Kalińskiego – stosunek odszkodowawczy ma zawsze charakter cywilnoprawny, a odpowiedzialność odszkodowawczą należy uznać za element odpowiedzialności cywilnej²⁹.

²⁵ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325).

²⁶ Szerzej: S. Prutis, *Skuteczność ochrony prawnej...*, s. 192–203.

²⁷ Szerzej: S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego...*, s. 377–385.

²⁸ M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014, s. 9 i n.

²⁹ Ibidem. Autor powołuje się także na monografię A. Szpunara, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998.

Sam ustawodawca, konstruując model ustawy umowy przyznawania pomocy, nie zajmuje wyraźnego stanowiska co do charakteru tej umowy, czego dowodem jest regulacja kwestii ważności umowy. Na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy umowa jest nieważna w przypadkach określonych w Kodeksie cywilnym lub w przypadku sprzeczności z przepisami, o których mowa w art. 1 pkt 1, oraz przepisami wydanymi na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy³⁰. Takie blankietowe odesłanie do Kodeksu cywilnego nie świadczy o tym, że umowa ma charakter cywilnoprawny; przeciwnie, skoro wskazuje na pomocnicze stosowanie Kodeksu cywilnego. Jest to rozwiązanie podobne do art. 300 Kodeksu pracy odsyłającego w sprawach nieunormowanych do Kodeksu cywilnego, jeśli nie jest to sprzeczne z zasadami prawa pracy. Podobnie do umowy administracyjnej należy pomocniczo stosować te rozwiązania kodeksowe, które określają uniwersalne przesłanki ważności oświadczenia woli każdej ze stron oraz warunki ważności konsensu jako istoty każdej umowy w systemie prawa.

10. Kategoria umów prawnorolnych jest wyodrębniana także spośród umów cywilnoprawnych według kryterium funkcjonalnego lub przedmiotowego. Jak wiadomo, w obszarze prawa rolnego znajdują się klasyczne instytucje należące do prawa prywatnego, mające swoje miejsce w regulacjach Kodeksu cywilnego, np. pojęcia gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej, obrót takimi nieruchomościami, zniesienie współwłasności, dziedziczenie gospodarstw rolnych, umowa kontraktacji. Cywilistyczna kwalifikacja tych instytucji nie budzi wątpliwości. Jednak w prawie rolnym silnie jest zaznaczony element publicznoprawny, którego udział zwiększa się wraz z rozrastaniem się regulacji prawnorolnych Unii Europejskiej. Spośród instytucji oraz czynności prawa prywatnego do prawa rolnego zalicza się regulacje i normy „związane z kształtowaniem przez państwo ustroju rolnego i produkcji rolnej – z punktu widzenia interesu społeczno-gospodarczego”³¹. Przytoczona definicja akcentuje ujęcie funkcjonalne – prawo rolne jest instrumentem polityki rolnej państwa. Profesor Budzinowski definiuje prawo rolne jako zespół norm prawnych regulujących działalność rolniczą oraz stosunki społeczne ściśle z tą działalnością związane; proponowana definicja

³⁰ Art. 1 ustawy wymienia przepisy prawa unijnego stanowiące podstawę funkcjonowania PROW, natomiast art. 45 ust. 1 stanowi podstawę wydawania wszelkich rozporządzeń wykonawczych do ustawy przez ministra do spraw rozwoju wsi, co praktycznie oznacza operowanie sankcją nieważności umowy w przypadku naruszenia każdego z wykonawczych przepisów administracyjnych.

³¹ Tak określali prawo rolne autorzy pierwszego podręcznika: J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 13.

prezentuje ujęcie przedmiotowe, bowiem odwołanie się do pojęcia działalności rolniczej stanowi generalne kryterium wyodrębnienia tej gałęzi prawa³². Natomiast według Aleksandra Lichorowicza przez prawo rolne należy rozumieć zespół instytucji i rozwiązań prawnych o charakterze szczególnym, podyktowanym specyfiką rolnictwa jako odrębnego działu gospodarki, które tworzą ramy prawne (strukturalne i techniczne) działalności produkcyjnej w rolnictwie, jak również dla przetwarzania i obrotu produktami rolnymi³³.

W niniejszych rozważaniach na temat umów przydatna będzie, ujęta instytucjonalnie, propozycja A. Lichorowicza akcentująca „zespół instytucji i rozwiązań prawnych o charakterze szczególnym, podyktowanym specyfiką rolnictwa”. Do umów prawnorolnych, będących konstrukcyjnie umowami cywilnoprawnymi, można zaliczać umowy „o charakterze szczególnym, podyktowanym specyfiką rolnictwa”. Pogłębioną analizę należy prowadzić przy uwzględnieniu odrębności dwóch segmentów ustroju rolnego. Te segmenty to: 1) układ stosunków własnościowych (i będących jego konsekwencją form organizacyjnych gospodarstw rolnych), 2) organizacja działalności produkcyjnej oraz organizacja rynków rolnych. W rozważaniach tych należy także uwzględnić historyczną zmienność celów i funkcji, zasad i programów polityki rolnej, określających kształt zastosowanych rozwiązań prawnych.

11. W kształtowaniu układu stosunków własnościowych istotne znaczenie ma regulacja prawna obrotu nieruchomościami rolnymi, w którym przez cały okres PRL obowiązywały różnego rodzaju ograniczenia. Dopiero nowela Kodeksu cywilnego z 1990 r.³⁴ zniósła ograniczenia dotyczące obrotu ziemią, czyli nabywania nieruchomości w drodze umów. Od jej wejścia w życie nieruchomości rolne mógł nabywać każdy podmiot, a co najważniejsze – podział gospodarstwa rolnego na skutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub umownego zniesienia współwłasności mógł być dokonywany bez ograniczeń. W doktrynie prawa rolnego w ocenie zmian przeważały głosy zdecydowanie negatywne; uznano bowiem, że jest to deregulacja ustawodawstwa czy „dekompozycja uregulowań dotyczących obrotu własnościowego gruntami rolnymi”³⁵. A. Stelmachowski, oceniając okres po przełomie 1989 r., z przekąsem stwierdził, że sternicy gospodarki narodowej uważali, iż mechanizm rynkowy sam wyreguluje procesy go-

³² R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego...*, s. 246.

³³ A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 27, 31.

³⁴ Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 55, poz. 321); weszła w życie 1 października 1990 r.

³⁵ Z. Truskiewicz, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 203.

spodarcze, stąd „dominował skrajny liberalizm”³⁶. Politykę rolną do obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzono ponownie ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³⁷. Stanowiła ona przejaw powrotu ustawodawcy do aktywnego oddziaływania na kształtowanie się struktur rolnych. Istotną jej nowelizacją dokonana ustawą z 14 kwietnia 2016 r. spowodowała, że – zdaniem Zygmunta Truskiewicza – „kwestia obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce stała się przedmiotem nie tylko regulacji prawa cywilnego, ale została dodatkowo poddana regulacji administracyjno-prawnej. Ustawodawca zdecydował się zatem na zastosowanie instrumentów znacznie głębiej ingerujących w obrót gruntami rolnymi, niż miało to miejsce przed wejściem w życie wspomnianej nowelizacji”³⁸.

Abstrahując od oceny (często krytycznej³⁹) aktualnego modelu obrotu gruntami rolnymi, powyższe przypomnienie służyć ma porównaniu umów ze sfery obrotu gruntami rolnymi, zawieranych w okresach obowiązywania poszczególnych regulacji. We wszystkich okresach i dla wszystkich rodzajów nieruchomości podstawę obrotu własnościowego stanowiła instytucja przeniesienia własności w drodze umowy o podwójnym skutku (art. 155 k.c.)⁴⁰. Przeniesienie własności jest techniczno-prawnym terminem oznaczającym następcze nabycie własności każdej rzeczy na mocy umowy; a zatem umowa cywilnoprawna jest podstawą konstrukcyjną obrotu gruntami (nieruchomościami). Jednakże obrót gruntami rolnymi w postaci *stricte* cywilistycznej miał miejsce jedynie w latach 1990–2003, gdy przeniesienie własności służyło realizacji i ochronie wyłącznie prywatnych interesów stron⁴¹ zawierających umowę. W pozostałych okresach regulacja prawna obrotu gruntami rolnymi, realizując postulaty polityki rolnej w zakresie aktywnego kształtowania pożądanego modelu ustroju rolnego, określała przesłanki, warunki i cele obrotu zgodne z interesem publicznym. I ta funkcja publiczna, jaką jest użycie instrumentu cywilnoprawnego do realizacji celów polityki rolnej, powoduje, że obrót gruntami rolnymi należy zaliczyć

³⁶ A. Stelmachowski, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, s. 38–41.

³⁷ Tekst pierwotny ustawy: Dz. U. Nr 64, poz. 592, aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1362.

³⁸ Z. Truskiewicz, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 228.

³⁹ S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rodzinnego w Polsce i innych państwach UE*, Warszawa 2015, s. 11 i n. (i powołana tam literatura).

⁴⁰ A. Stelmachowski, *Nabycie i utrata własności*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 309.

⁴¹ W prawie rzymskim kryterium interesu decydowało o podziale na prawo prywatne i publiczne. *Ius publicum* służyło ochronie dobra całej zbiorowości, zaś *ius privatum* chroniło interesy poszczególnych osób (D.1.1.1.2.).

do rozwiązań prawnych nazywanych przez A. Lichorowicza rozwiązaniami o charakterze szczególnym, podyktowanym specyfiką rolnictwa. Przeniesienie własności nieruchomości rolnej jest zatem konstrukcyjnie umową cywilnoprawną (zawierana jest pomiędzy równorzędnymi podmiotami), zaś funkcjonalnie powinna być zaliczana do umów prawnorolnych, bo jednocześnie zapewnia realizację celów publicznych w dziedzinie rolnictwa. Patrząc z obecnej perspektywy na instytucje prawne obrotu ziemią, uprawnione jest chyba stwierdzenie, że w sytuacji ingerencji polityki rolnej w sferę obrotu przeniesienie własności nieruchomości rolnej przestaje spełniać standardy umowy prawa prywatnego.

12. Podobna sytuacja ma miejsce również w drugim segmencie ustroju rolnego, jakim jest organizacja produkcji rolnej oraz organizacja rynku rolnego. Odnosząc się do czasów socjalistycznej gospodarki planowej, można wskazać na grupę umów stymulujących poziom produkcji rolniczej. Organizacji skupu produktów rolnych służyła wówczas kontraktacja jako podstawowa forma skupu. Powiązania umowne między rolnikami indywidualnymi a jednostkami gospodarki uspołecznionej działającymi w sferach: usług produkcyjnych dla rolnictwa, produkcji rolnej oraz skupu produktów zostały nazwane przez Wiktora Pawlaka „umowami o aspekcie rolnym”. Jego zdaniem aspekt rolny tych umów „przejawia się w ich celu gospodarczym, związanym w różnym zakresie z realizowanym procesem produkcji rolnej”⁴². Do umów tych autor zaliczył „przede wszystkim” (co oznacza, że wyliczenie nie miało charakteru wyczerpującego): umowę o usługi produkcyjne w rolnictwie, umowę kontraktacji oraz umowę o kooperacji produkcyjnej w rolnictwie⁴³; ze swej strony do umów o aspekcie rolnym zaliczyłbym również umowę o utworzeniu zespołów rolników indywidualnych w celu wspólnego prowadzenia gospodarstwa specjalistycznego⁴⁴. Podstawę zawarcia tych umów stanowiły przepisy prawa cywilnego regulujące umowę o świadczenie usług (art. 750 k.c.), umowę kontraktacji (art. 613–626 k.c.) czy – w przypadku zespołu rolników – umowę spółki cywilnej (art. 860–875 k.c.). Jedynie umowa kooperacji międzysektorowej była trudna do zakwalifikowania. Według Józefa Paliwody „to umowa nazwana, długoterminowa, stopniowo integrująca działalność gospodarczą uczestniczących w niej stron, unormowana poza kodeksem cywilnym. Tak określona umowa występuje tylko

⁴² W. Pawlak, *Prawo rolne*, Warszawa – Poznań 1981, s. 278.

⁴³ Szerzej na temat tych umów: rozdział 12 tegoż opracowania zatytułowany *Umowy o aspekcie rolnym*, s. 278–296.

⁴⁴ Szerzej: S. Prutis, *Zespoły rolników indywidualnych (Problemy organizacyjno-prawne)*, Warszawa 1980.

w rolnictwie⁷⁴⁵. Treść tych regulacji nie pozostawia wątpliwości, iż funkcją tych umów była realizacja interesu społecznego, wyrażanego w programach polityki rolnej, przez jednostki uspołecznione, będące stronami tych umów. Ówczesni komentatorzy Kodeksu cywilnego nie mieli wątpliwości, że kontraktacja, która „stała się stopniowo narzędziem cywilistycznej metody regulacji przez państwo obrotu towarowego [...] jest planowym systemem organizacji produkcji rolno-hodowlanej oraz skupu produktów rolnych”⁷⁴⁶; kontraktacja nazywana była najniższym poziomem gospodarki planowej. A zatem zaliczenie umowy kontraktacji, będącej konstrukcyjnie umową cywilnoprawną, do umów prawnorolnych w ujęciu funkcjonalnym miało swoje uzasadnienie.

13. Oczywiście regulacje te, będące instrumentem ówczesnej polityki rolnej i gospodarki planowej, przeminęły wraz z wprowadzeniem społecznej gospodarki rynkowej. Przetrwała wszakże regulowana przepisami Kodeksu cywilnego konstrukcja umowy kontraktacji, choć oczywiście nowelą Kodeksu cywilnego dokonano koniecznych zmian⁴⁷. Najważniejszą z nich jest zmiana oznaczenia strony kontraktującej; przed nowelizacją mogła to być tylko jednostka gospodarki uspołecznionej, po niej zaś – każdy przedsiębiorca zamierzający nabyć produkty rolne, wytworzone przez producenta prowadzącego gospodarstwo rolne.

Elementy regulacji kodeksowej umowy kontraktacji pozwalają na twierdzenie, że jest to nazwana umowa cywilnoprawna, będąca instrumentem gospodarki rynkowej, skonstruowanym wszakże w sposób specyficzny, od strony podmiotowej i przedmiotowej, dla potrzeb rolnictwa. Jedną ze stron musi być producent rolny, a przedmiotem świadczenia – produkty rolne; ponadto przedmiot umowy wykracza poza typową dla prawa cywilnego sferę wymiany dóbr i usług, obejmując także wytworzenie produktu, a więc sferę produkcji rolnej, i to z przyznaniem kontraktującemu uprawnień do nadzoru i kontroli nad wykonywaniem umowy kontraktacji przez producenta. Na tym tle w praktyce gospodarczej lat 90. pojawiło się rozróżnienie kontraktacji produkcyjnej i handlowej. Kontraktacja handlowa miała za cel jedynie nabycie finalnego produktu rolnego o określonych cechach i parametrach, co ma miejsce przy produktach masowych

⁴⁵ J. Paliwoda, *Problemy prawne kooperacji produkcyjnej w rolnictwie*, Warszawa 1979, s. 209.

⁴⁶ F. Błahuta, Z. Resich, J. Ignatowicz, *Kodeks cywilny – Komentarz*, t. 2, Warszawa 1972, s. 1348.

⁴⁷ Przepisy art. 613–626 k.c. znowelizowane przepisami ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321).

(zboża, żywiec wieprzowy). Bliższa współpraca produkcyjna zachowała się jedynie w zakresie tradycyjnie reglamentowanej kontraktacji takich produktów jak buraki cukrowe⁴⁸ czy tytoń, a także w sytuacji, gdy obie strony są szczególnie zainteresowane zbyciem i pozyskaniem produktu wysokiej jakości (kwalifikowany materiał siewny). Obraz kontraktacji w przedziale czasowym między polityką rolną gospodarki planowej a zastosowaniem kontraktacji w organizacjach branżowych Wspólnego Rynku UE jest zatem zróżnicowany. Zdaniem Jerzego Rajskiego występuje tu ogólniejsza prawidłowość: „ilekroć produkcja danego artykułu rolnego podlega reglamentacji, pojawia się umowa kontraktacji jako szczególnie przydatny instrument pozyskiwania danego produktu rolnego. [...] Umowy kontraktacji były i są zawierane również w razie braku takiej regulacji, ważna jest wszakże konstatacja, że regulacja rynku w zakresie określonego produktu nieuchronnie pociąga za sobą wykorzystanie kontraktacji jako ogniwa tej regulacji”⁴⁹. Z taką sytuacją mamy do czynienia od czasu wejścia do Unii Europejskiej, gdy realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej podporządkowano organizację handlu produktami rolnymi. W jej ramach wyodrębniono, w ujęciu przedmiotowym, wspólną organizację rynków towarowych o charakterze branżowym, które poddano regulacji interwencyjnej. Zdaniem specjalistów: „To właśnie poprzez system organizacyjny rynków rolnych realizowana jest polityka interwencji Unii Europejskiej w sferze wspomagania producentów i przetwórstwa rolno-spożywczego”⁵⁰. Umowy cywilnoprawne stosowane w organizacji branżowych, wspólnych rynków danego produktu rolnego należy zaliczać – w płaszczyźnie funkcjonalnej – do umów prawnorolnych.

14. Zgłoszona propozycja wyodrębnienia i posługiwania się kategorią „umów prawnorolnych” ma charakter konwencjonalnego ujęcia, które choć jest oczywiście dyskusyjne, to ma znaczenie porządkujące dla objaśnienia relacji pomiędzy mechanizmami prawa prywatnego i publicznego, a także dla podkreślenia integralności prawa rolnego jako odrębnej gałęzi prawa.

Prowadzone przeze mnie badania porównawcze nad instytucjami prawa prywatnego i publicznego dały podstawę twierdzeniu, że instytucje prawa prywatnego pozostają w swoistej opozycji do regulacji prawa publicznego, co jest konsekwencją przeciwstawności cech konstrukcyjnych

⁴⁸ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o organizacji rynku cukru (Dz. U. Nr 76, poz. 810 ze zm.).

⁴⁹ J. Rajski, *Kontraktacja*, w: J. Rajski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 7: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011, System informacji prawnej Legalis, s. 8.

⁵⁰ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 523, 539.

obu metod regulacji prawnej⁵¹. Oznacza to, że konstrukcje prawne stosowane w prawie prywatnym mają swoje odpowiedniki na gruncie prawa publicznego, i odwrotnie. Na podobieństwo natury funkcjonalnej i zwrotne relacje między obiema metodami zwracają uwagę także administratywiści. Znamienna jest konstatacja Marka Wierzbowskiego i Aleksandry Wiktorowskiej: „Pojęcie prawnej formy działania administracji na gruncie prawa administracyjnego jest odpowiednikiem pojęcia czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego”⁵². Moim zdaniem umowa administracyjna, jako prawna forma działania administracji, jest właśnie odpowiednikiem umowy cywilnoprawnej jako czynności prawnej prawa prywatnego. Ten status „odpowiednika” wynika z różnic konstrukcyjnych między obiema umowami, dlatego wszelkie doktrynalne klasyfikacje umów cywilnoprawnych mogą być przymierzane do umów administracyjnych co najwyżej „odpowiednio”. Na przykładzie umów o przyznawaniu pomocy na realizację PROW można stwierdzić, że odmiennosc umów administracyjnych wyraża się w celu bądź przyczynie prawnej zawarcia umowy. Podmiot administrujący i rolnik zawierają umowę w sprawie wspólnej realizacji celu polityki rolnej, co można porównać jedynie z celem umowy spółki cywilnej Kodeksu cywilnego, podczas gdy większość umów cywilnych to umowy wzajemne, czyli wymiana ekwiwalentnych świadczeń, czego nie ma w umowach administracyjnych.

Propozycja wprowadzenia kategorii pojęciowej, jaką są „umowy prawnorolne”, obejmującej swoim zakresem całość umów, zarówno cywilnych, jak i administracyjnych, ma na celu podkreślenie, że to właśnie prawo rolne jest dziedziną, w której stosowane są obie kategorie umów. I nie chodzi tu jedynie o dywagacje teoretyczne, ale także o normatywną i empiryczną rzeczywistość. Dlatego umowy prawnorolne mogą być jedną z instytucji prawnych świadczących o potrzebie integralnego badania, a więc o potrzebie wyodrębnienia prawa rolnego.

BIBLIOGRAFIA

- Błahuta F., Resich Z., Ignatowicz J. (1972), *Kodeks cywilny – Komentarz*, t. 2, Warszawa.
- Boć J. (2013), *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, w: A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.

⁵¹ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego...*, s. 62–66.

⁵² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 265.

- Budzinowski R. (2019), *Prawo rolne i inne dziedziny prawa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2019), *Europejskie rynki rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Kaliński M. (2014), *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (2009), *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D. (2012), *Umowa o przyznanie pomocy z EFRROW a inne podobne umowy*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. X.
- Łobos-Kotowska D. (2013), *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa.
- Milanowska D. (2015), *Wspólna Polityka Rolna*, w: S. Prutis (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. VIII: *Prawo rolne i żywnościowe*, Warszawa.
- Niewiadomski A., Wojciechowski P., Będźmirowska P. (2019), *Program rozwoju obszarów wiejskich*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Paliwoda J. (1979), *Problemy prawne kooperacji produkcyjnej w rolnictwie*, Warszawa.
- Pawlak W. (1980), *Prawo rolne*, Warszawa – Poznań.
- Prutis S. (1980), *Zespoły rolników indywidualnych (Problemy organizacyjno-prawne)*, Warszawa.
- Prutis S. (2009), *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. VII.
- Prutis S. (2010), *Skuteczność ochrony prawnej uprawnionych do korzystania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. VIII.
- Prutis S. (2015), *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rodzinnego w Polsce i innych państwach UE*, Warszawa.
- Prutis S. (2018), *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok.
- Prutis S. (2021), *Typologia umów stosowanych poza sferą prawa prywatnego*, w: A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk (red.), *Z zagadnień systemu prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, Warszawa.
- Rajski J. (2011), *Kontraktacja*, w: J. Rajski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 7: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa.
- Selwa J., Stelmachowski A. (1970), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Starościak J. (1957), *Prawne formy działania administracji*, Warszawa.
- Starościak J. (1977), *Prawo administracyjne*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (1998), *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (2003), *Nabycie i utrata własności*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, Warszawa.
- Stelmachowski A. (red.) (2009), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Szpunar A. (1998), *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz.
- Truszkiewicz Z. (2019), *Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. (2003), *Prawo administracyjne*, Warszawa.

AGRICULTURAL LEGAL AGREEMENTS

Summary

Distinguishing the conceptual category of “agricultural legal agreements” fulfills the ordering function in doctrinal approaches which concern the mechanism of agreement (consensus) in our legal system. I propose to use the term “agricultural legal agreements” to define all consensual legal actions that serve to implement the objectives of agricultural policy (the functional aspect), and have a nature and construction of civil-law contracts or a construction of administrative contracts that are an obligatory form of action for the administering entity. An administrative contract, as a legal form of action of an administrative body, is a specific equivalent of a civil law contract – an action in private law – taken on the grounds of public law regulations. This “counterpart” status results from structural differences between both contracts, therefore all doctrinal classifications of civil law contracts can be applied to administrative contracts, according to their “appropriateness” at best. Agricultural law is that branch of law which in its regulatory function uses both the mechanism of civil law and administrative contracts. Therefore, there is a need for an integrated research on legal contracts in agriculture, which unequivocally speaks for the need for keeping agricultural law separate.

Keywords: private law, public law, agricultural law, civil-law contract, administrative contract, agricultural legal agreement

DEI CONTRATTI DI DIRITTO AGRARIO

Riassunto

Distinguere la categoria concettuale di “umowy prawnorolne” (contratti di diritto agrario) svolge una funzione ordinativa negli approcci dottrinali, i quali riguardano il meccanismo del contratto (accordo), nel nostro ordinamento giuridico. Con il termine “contratti di diritto agrario” propongo di chiamare tutti i negozi giuridici consensuali, i quali sono volti a raggiungere gli obiettivi della politica agricola (aspetto funzionale), e il cui carattere e la cui costruzione sono quelli dei contratti di diritto civile oppure dei contratti amministrativi, i quali, a loro volta, sono una forma obbligatoria di funzionamento dell’ente amministrativo. Un contratto amministrativo, in quanto forma giuridica di attività amministrativa, è un particolare equivalente di un contratto di diritto civile – di un negozio di diritto privato – sullo sfondo delle regolazioni di diritto pubblico. Lo status di “equivalente” è dovuto alle differenze strutturali tra i due contratti, pertanto tutte le eventuali classificazioni dottrinali dei contratti di diritto civile possono essere rapportate a quelli amministrativi, al massimo “rispettivamente”. Il diritto agrario è quella branca del diritto che nella sua funzione di regolazione utilizza sia il meccanismo dei contratti di diritto civile sia quello dei contratti amministrativi. Per cui è opportuno svolgere una ricerca integrata sui contratti di diritto agrario, il che va decisamente a favore della necessità di mantenere il suo carattere distinto.

Parole chiave: diritto privato, diritto pubblico, diritto agrario, contratto di diritto civile, contratto amministrativo, contratto di diritto agrario

DAMIAN PUŚLECKI*
ORCID: 0000-0002-3363-649X

Zasiłek chorobowy i zasiłek z tytułu kwarantanny dla rolników w czasie pandemii COVID-19

1. Pandemia COVID-19 spowodowana rozprzestrzenianiem się koronawirusa dotknęła w szczególności podmioty pracujące na własny rachunek. Wielu przedsiębiorców zawiesiło prowadzoną działalność gospodarczą, a niektórzy zdecydowali się nawet na jej likwidację. Działo się to pomimo wprowadzenia na terytorium naszego kraju wielu działań o charakterze pomocowym zwanych tarczą antykryzysową¹. Problem pandemii dotknął także podmioty prowadzące działalność rolniczą.

Stworzenie koncepcji wsparcia dla rolników w kryzysie COVID-19 nie było zadaniem łatwym. Problemy wynikały tu nie tylko z potrzeby szybkiego opracowania formy i określenia zakresu przygotowywanych przez państwo rozwiązań pomocowych dla środowiska wiejskiego, ale także uwzględnienia w nich swoistości działalności rolniczej i faktu podlegania ich beneficjentów rolnictwu ubezpieczeniu społecznemu. Trudności w prowadzonych dyskusjach rodziły także problemy wynikające z konieczności odbywania przez zakażonych rolników i członków ich rodzin kwarantanny. Wspomniane kwestie są szczególnie istotne w gospodarstwach rodzinnych, stanowiących w Polsce podstawę ustroju rolnego.

* Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

¹ Tarcza Antykryzysowa to pakiet rozwiązań ustawowych przygotowanych przez rząd, które mają chronić państwo i obywateli przed kryzysem wywołanym pandemią COVID-19. Jej zadaniem jest ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników, pomoc dla przedsiębiorców, ochrona zdrowia, wzmocnienie systemu finansowego i przeprowadzenie inwestycji publicznych. Szacuje się, że wartość wsparcia oferowanego w ramach Tarczy Antykryzysowej i Tarczy Finansowej wyniesie ponad 312 mld zł, www.gov.pl.

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, na ile niedawno ustanowione świadczenia dla rolników, ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), zapewniają im ochronę w czasie pandemii COVID-19. Realizacja tego celu wymaga scharakteryzowania swoistej konstrukcji covidowego zasiłku chorobowego i zasiłku z tytułu kwarantanny, a następnie określenia zasad przyznawania wskazanych świadczeń oraz podstawy ich wymiaru. Wysokości otrzymywanych kwot świadczeń nie można rozpatrywać w oderwaniu od funkcji nowych zasiłków dla rolników, które zostały wprowadzone w szczególnej sytuacji – pandemii COVID-19. Nie można także zapomnieć, że mają one stanowić element wsparcia producentów rolnych w dobie kryzysu. Ze względu na swoistość pracy wykonywanej w ramach działalności rolniczej i zagrożenie zakażeniem koronawirusem zagadnienia te mają znaczenie o charakterze praktycznym.

2. Działalność rolnicza, przede wszystkim z uwagi na dostarczanie obywatelom żywności, ma priorytetowe znaczenie dla gospodarki każdego kraju. W sytuacji zamknięcia granic i wprowadzenia lockdownu pojawia się wiele nowych problemów, które mogą się znacznie przyczynić do pogłębienia kryzysu gospodarczego. W przypadku rolnictwa rodzinnego kwestie te nabierają jednak wyjątkowego znaczenia socjalnego. Nie chodzi tu tylko o kwestię kontynuowania działalności rolniczej w przypadku skierowania rolnika na kwarantannę, lecz przede wszystkim o zabezpieczenie bytu całej rodziny rolnika chorego na COVID-19.

Określając zakres pomocy dla środowiska wiejskiego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaproponowało nowe świadczenia dla rolników ubezpieczonych w KRUS² i czasowe zwolnienie z obowiązku płacenia przez nich składek. Abolicja składkowa wprowadzona została regulacją z 31 marca 2020 r. – ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³. Zwolnienie to dotyczyło jednak tylko składek opłacanych na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i obejmowało jedynie okres trzech miesięcy – za drugi kwartał 2020 r. Wsparcie to miało zatem dla rolników charakter czasowy i fragmentaryczny. Składki za rolników w okresie zwolnienia zostały sfinansowane ze środków przekazanych z budżetu państwa.

² Na podstawie przepisów ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 174 ze zm.)

³ Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568).

W zakresie ubezpieczenia społecznego, poza czasową abolicją, oferowana pomoc dla rolników miała głównie charakter zasiłkowy i nie była analogiczna jak w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i ubezpieczonych w ZUS. Rolnicy otrzymali prawo do zasiłku opiekuńczego dla dzieci⁴, zasiłek chorobowy w zwiększonej wysokości w przypadku zakażenia koronawirusem oraz świadczenie z tytułu objęcia kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym i hospitalizacją w związku z COVID-19. Zakres podmiotowy tak określonego wsparcia objął rolników i domowników oraz osoby pobierające świadczenia emerytalno-rentowe. Wprowadzone rozwiązania w ustawie z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵ i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych od samego początku wywoływały wiele pytań i kontrowersji w środowisku wiejskim.

3. Na podstawie wprowadzonych unormowań ubezpieczonemu rolnikowi i domownikowi, który stał się niezdolny do pracy z powodu zakażenia lub choroby COVID-19⁶, może przysługiwać wyższy zasiłek chorobowy – 15 zł za każdy dzień niezdolności do pracy trwającej do 14 dni. Świadczenie to przysługuje na podstawie zaświadczenia lekarskiego U07.1 COVID-19, zgodnie z Międzynarodową Klasyfikacją Chorób i Problemów Zdrowotnych z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Podstawę prawną takiego rozwiązania stanowi § 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2020 r.⁷ zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego w okresie wskazanym w art. 36 ust. 1 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych innymi sytuacjami kryzysowymi.

⁴ Szerzej: D. Puślecki, *Zasiłek opiekuńczy dla rolników i domowników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 237–252.

⁵ Ustawa z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 ze zm.).

⁶ Świadczenia zostały wprowadzone 8 marca 2020 r.

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz zasiłku chorobowego (Dz. U. poz. 486), które weszło w życie 21 marca 2020 r., z mocą od 8 marca 2020 r.

Nowe świadczenie – zasiłek chorobowy U07.1 COVID-19, zwany potocznie covidowym zasiłkiem chorobowym – przysługuje ubezpieczonemu maksymalnie w okresie do 14 dnia trwania niezdolności do pracy w rolnictwie. Jednak w przypadku, gdy ubezpieczony rolnik albo domownik będzie nadal niezdolny do pracy, zasiłek chorobowy za każdy kolejny dzień przysługuje w kwocie 10 zł na dzień, pod warunkiem że okres nieprzerwanej niezdolności do pracy będzie wynosił co najmniej 30 dni. Warto podkreślić, że osobom objętym na wniosek ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim covidowy zasiłek chorobowy z tytułu czasowej niezdolności do pracy przysługuje po upływie 12-miesięcznego nieprzerwanego okresu podlegania ubezpieczeniu chorobowemu.

Przedstawiona wyżej konstrukcja specjalnego zasiłku chorobowego budzi pewne wątpliwości. Wprowadzone świadczenie nie ma charakteru samoistnego i powiązane zostało z zasiłkiem chorobowym przysługującym dotychczas z KRUS, którego koncepcja od lat jest krytykowana w literaturze⁸. Należy zatem się zastanowić, na ile nowe świadczenie zapewnia ochronę rolnikowi zakażonemu COVID-19.

Rolnicy pracujący w gospodarstwie rolnym, które nie jest typowym zakładem produkcyjnym, narażeni są na rozmaite zagrożenia. Większość gospodarstw w Polsce ma charakter rodzinny, dlatego praca rolnika wyraźnie różni się od zatrudnienia w przemyśle czy handlu. Działalność rolnicza niejednokrotnie wymaga od producenta rolnego wykonywania rozmaitych czynności poza terenem gospodarstwa, gdzie kontakty z innymi osobami zwiększają ryzyko zakażenia wirusem. Z drugiej strony działalność rolnicza cechuje się niezwykle silnym związkiem z gospodarstwem domowym. O swoistych cechach pracy rolniczej przesądzają głównie: brak ram czasowych i zmienność warunków jej wykonywania, wielozadaniowość i sezonowość oraz często konieczność korzystania z pomocy osób najbliższych, w tym dzieci⁹. Zakażony rolnik może zatem potencjalnie zarazić całą rodzinę, a w przypadku stwierdzenia obecności wirusa w organizmie – rodzina rolnika zostaje ustawowo objęta obowiązkiem poddania się kwarantannie. Taka sytuacja może więc zagrozić bytowi gospodarstwa rolnego.

Podobnie jak przedsiębiorca, rolnik za stałą pracę w swoim gospodarstwie nie otrzymuje wynagrodzenia. Pomijając gospodarstwa samozaopa-

⁸ Na przykład B. Wierzbowski, *Ubezpieczenie a inne systemy świadczeniowe w rolnictwie*, w: *XV lat ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Warszawa 1993, s. 19–21; W. Jagła, *Wybrane problemy funkcjonowania systemu rolniczego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2011, nr 41, s. 40; D. Puślecki, *Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 114.

⁹ Szerzej: D. Puślecki, *Z problematyki prawnej wypadku przy pracy rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2006, t. V, s. 333.

trzeniowe, ekwiwalentem trudu producenta rolnego jest dochód ze sprzedaży wytworzonych produktów. Swoistym problemem w czasie choroby rolnika jest jednak nie tylko oszacowanie utraconego dochodu, lecz także konieczność podtrzymania procesu produkcyjnego. Wiele czynności wykonywanych w działalności rolniczej (np. obsługa zwierząt, karmienie ich, pozyskiwanie mleka, niezbędne zabiegi związane z produkcją roślinną, zbieranie zbóż w okresie żniw) wymaga pełnej dyspozycyjności rolnika, przejawiającej się w pracy także w niedziele i święta. Zwykle trudności w organizacji pracy w czasie choroby rolnika rozwiązywane są w kręgu rodziny, a w złożonych sytuacjach – dzięki współpracy międzysąsiedzkiej¹⁰.

W sytuacji pandemii podtrzymanie ciągłości produkcji rolnej wydaje się szczególnym wyzwaniem. Gdy rolnik staje się czasowo niezdolny do pracy, stara się uzupełnić niedobory zasobów pracy, korzystając z pomocy głównie zdrowych członków najbliższej rodziny. Wsparcie ze strony sąsiadów w czasie pandemii jest bowiem znacznie utrudnione. Ponadto w przeciwieństwie do przedsiębiorcy rolnik hodujący zwierzęta nie może zawiesić prowadzonej działalności. Problemów tych ustawodawca zdaje się nie zauważać, określając konstrukcję, zakres i wysokość ustanowionego świadczenia dla rolników.

Warto podkreślić, że ze względu na powiązanie podwyższonego i ograniczonego w czasie zasiłku z ubezpieczeniem chorobowym powinien on chronić rolnika i innych ubezpieczonych przed utratą możliwości zdobywania własną pracą środków utrzymania. Przejawia się to głównie poprzez przyznanie i wypłatę świadczenia mającego charakter pieniężny.

Niekorzystne zdarzenie losowe – możliwość zakażenia się, śmiertelnym w niektórych wypadkach, wirusem – stanowi przedmiot ubezpieczenia chorobowego. Zdarzenie to może zagrozić zdolności rolnika do zdobywania środków utrzymania. Trzeba tu mieć z pewnością na uwadze chorobę spowodowaną przyczyną wewnętrzną. Zdarzenia te mogą skutkować okresową niezdolnością do prowadzenia działalności rolniczej lub powodować trwale zmniejszoną sprawność do wykonywania pracy.

Wprowadzone świadczenie ściśle wiąże się zatem z niezdolnością rolnika do pracy. Niezdolność bowiem, a nie samo zachorowanie, decyduje o przyznaniu go ubezpieczonemu. Zdarzeniem chronionym nie jest tu stan choroby – jak w ubezpieczeniu zdrowotnym. Świadczenie w postaci zasiłku przysługuje osobie, która stała się niezdolna do pracy z powodu choroby. W ujęciu prawnym choroba ma więc być tylko przyczyną chronionego skutku – niezdolności do pracy, a nie chronionym „ryzykiem” – wystąpieniem choroby.

Swoistość pracy w rolnictwie ma także wpływ na samo ryzyko zakażenia COVID-19. Choć dla ryzyka wystąpienia niezdolności do pracy nie

¹⁰ W. Jagła, *Wybrane problemy...*, s. 38.

ma znaczenia „miejsce powstania choroby”, lecz samo jej wystąpienie, to jest ono niewątpliwie większe od ryzyka przy pracy typowego pracownika, który może w tym okresie pracować zdalnie. Jednym z najważniejszych czynników w działalności rolniczej jest potrzeba stałego podtrzymywania procesu produkcji. Może to prowadzić do konieczności wykonywania pracy przez chorego, niezdolnego do pracy rolnika, w przypadku niemożności skorzystania przez niego z pomocy innych członków rodziny. Stan ten jednak wyłącza prawo do uzyskania świadczenia. Można więc mówić o występowaniu w działalności rolniczej swoistego paradoksu.

Biorąc pod uwagę względy ekonomiczne, wysokość nowego świadczenia jest skandalicznie niska. W porównaniu do symbolicznego zasiłku chorobowego, określonego w wysokości 10 zł za każdy dzień niezdolności do pracy, może stanowić, w maksymalnym okresie jego przysługiwania, kwotę o 70 zł wyższą niż zwykły zasiłek chorobowy. Dla zobrazowania tego warto zestawić obie kwoty świadczeń: covidowy zasiłek chorobowy to 210 zł za 14 dni niezdolności do pracy, a zasiłek chorobowy to 140 zł za analogiczny okres.

Mając z kolei na względzie fragmentaryczne i krótkookresowe zwolnienie z ciężaru składowego, chorego, niezdolnego do pracy rolnika, objętego ubezpieczeniem społecznym w okresie zasiłkowym, *de facto* ustawodawca uznaje mimo choroby za zdolnego do pracy i prowadzenia działalności rolniczej oraz nakazuje mu uiścić składkę.

Oceniając jakość ustanowionego świadczenia, nie można zapominać, że w przypadku zasiłku chorobowego wysokość świadczenia często argumentuje się konstrukcją i finansowaniem rolniczego ubezpieczenia społecznego. W odniesieniu jednak do świadczenia covidowego, które ma mieć charakter pomocowy ze strony państwa w sytuacji pandemii, argument ten nie znajduje uzasadnienia. Mając zatem na względzie aktualną kwotę ustanowionego covidowego zasiłku chorobowego, trzeba stwierdzić, że jest to wsparcie iluzoryczne.

Na tak sformułowaną ocenę wpływ ma także to, że zasiłek chorobowy w rolnictwie, z uwagi na konieczność zachowania ciągłości procesu produkcji, powinien pełnić rolę kompensacyjno-wspomagającą. Trudno jednak w takim przypadku mówić o realizacji funkcji kompensacyjnej wobec utraconych przez rolnika dochodów. Z uwagi na jakość świadczenia nie może ono również umożliwić rolnikowi zatrudnienia dodatkowej pomocy w celu zapewnienia ciągłości prowadzonej działalności rolniczej.

4. Zgodnie z regulacją ustawową z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych związanych z rozprzestrzenieniem

się wirusa SARS-CoV-2¹¹ KRUS od 16 maja 2020 r. przyznaje rolnikowi i domownikowi zasiłek w sytuacji objęcia obowiązkową kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym bądź hospitalizacją¹². Zasiłek z tytułu odbywania przez rolnika i domowników kwarantanny jest nowym rozwiązaniem wprowadzonym na podstawie art. 31³ ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zasiłek ten jest finansowany z budżetu państwa za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Skierowanie na kwarantannę różni się jednak od obowiązku pozostania w izolacji. Skierowanie na kwarantannę dotyczy odosobnienia osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobiegania szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Dotyczy to osób, które miały kontakt z chorymi lub podejrzanymi o zakażenie koronawirusem albo mają niepokojące objawy lub zostały skierowane na test oraz w przypadku, gdy przekroczyły granicę zewnętrzną UE¹³.

Izolacja to z kolei odosobnienie osoby chorej, której wynik testu na obecność SARS-CoV-2 okazał się dodatni, albo osoby podejranej o zainfekowanie chorobą zakaźną w celu uniemożliwienia przeniesienia biologicznego czynnika chorobotwórczego na inne osoby. Jeśli przebieg choroby nie wymaga bezwzględnej hospitalizacji ze względów medycznych, to izolacja może odbywać się w miejscu zamieszkania lub pobytu. Należy wówczas mówić o odbywaniu izolacji w warunkach domowych¹⁴.

Początkowo świadczenie z tytułu kwarantanny przysługiwało rolnikowi i domownikowi ubezpieczonemu z mocy ustawy lub na wniosek w KRUS, którzy zostali objęci obowiązkową kwarantanną z powodu: powrotu do kraju z zagranicy, zakażenia koronawirusem, podejrzenia o zakażenie bądź bliskiego kontaktu z osobą zakażoną lub podejrzaną o zakażenie. Ponadto uprawnionym do świadczenia był ubezpieczony objęty nadzorem epidemiologicznym bądź hospitalizacją w związku z COVID-19. Zasiłek z tytułu kwarantanny przysługiwał także ubezpieczonemu, który wspólnie zamieszkiwał lub gospodarował z osobą, która odbywała obowiązkową kwarantannę po przekroczeniu granicy albo na podstawie decyzji Państwowego Inspektora Sanitarnego.

¹¹ Ustawa z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych związanych z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875 ze zm.).

¹² Zwanego dalej zasiłkiem z tytułu kwarantanny.

¹³ Trzeba jednak zaznaczyć, że samo pojęcie kwarantanny z uwagi na zmiany ustawowe uległo w efekcie ewolucji. Kwestia ta zostanie wyjaśniona w dalszej części artykułu.

¹⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 11–12 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.).

Ze względu jednak na to, że 24 października 2020 r. zostały zmienione zasady kierowania na obowiązkową kwarantannę, z katalogu podmiotów uprawnionych wyłączone zostały osoby wspólnie zamieszkujące lub gospodarujące z osobą powracającą z zagranicy albo podejrzane o zakażenie koronawirusem i skierowane na test diagnostyczny w kierunku SARS-CoV-2. Prawo do zasiłku przysługuje wymienionym wcześniej podmiotom dopiero w przypadku uzyskania pozytywnego wyniku testu u osoby badanej i objęciu jej obowiązkową kwarantanną¹⁵.

Ustawodawca postanowił, że w kręgu podmiotów, którym może przysługiwać nowe świadczenie, będą ubezpieczeni rolnicy i domownicy¹⁶. O zasiłek ten oprócz rolnika mogą się zatem ubiegać także osoby współpracujące z właścicielem gospodarstwa rolnego w prowadzeniu działalności rolniczej. Chodzi tu przede wszystkim o małżonka rolnika oraz inne podmioty zamieszkujące na terenie gospodarstwa i stale w nim pracujące. W szczególności należy mieć na uwadze dzieci własne, dzieci drugiego małżonka lub dzieci przysposobione, rodziców oraz macochę i ojczyma.

Zasiłek z tytułu objęcia kwarantanną przysługuje uprawnionym w sytuacji objęcia kwarantanną, nadzorem epidemiologicznym lub hospitalizacją w związku z COVID-19 w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, które od 1 stycznia 2020 r. wynosiło 2600 zł¹⁷, a od 1 stycznia 2021 r. zostało określone na kwotę 2800 zł¹⁸. Zgodnie z tym wysokość zasiłku kształtowała się do 31 grudnia 2020 r. na poziomie 1300 zł, a od 1 stycznia 2021 r. wynosi 1400 zł. Warto jednak wspomnieć, że świadczenie to mogło przysługiwać ubezpieczonemu za okres kwarantanny przypadający nie wcześniej niż przed 18 kwietnia 2020 r.

Z uwagi na szczególne uregulowanie zasiłku z tytułu kwarantanny dla rolników może niejednokrotnie dochodzić do zbiegu tego świadczenia nie tylko z zasiłkiem chorobowym, ale także z zasiłkiem macierzyńskim. Problem ten przewidział ustawodawca, wprowadzając stosowne rozwiązania prawne. W przypadku zbiegu prawa do zasiłku z tytułu kwarantanny z pra-

¹⁵ Po 24 października 2020 r. Państwowa Inspekcja Sanitarna nie wydaje decyzji osobom skierowanym do odbycia obowiązkowej kwarantanny, a informacja ta znajduje się w systemie teleinformatycznym, do którego dostęp ma zainteresowany – na Internetowym Koncie Pacjenta, jak i KRUS.

¹⁶ Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz. U. poz. 1778).

¹⁸ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. (Dz. U. poz. 1596).

wem do zasiłku chorobowego uprawnionemu wypłaca się jedno świadczenie – wyższe albo wybrane przez uprawnionego. Z kolei w przypadku wystąpienia zbiegu prawa do zasiłku z tytułu kwarantanny z prawem do zasiłku macierzyńskiego świadczenie z tytułu kwarantanny nie przysługuje. Zasiłek z tytułu kwarantanny nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych¹⁹. Z zasiłku z tytułu kwarantanny nie są także dokonywane zajęcia egzekucyjne oraz potrącenia z tytułu zaległych składek na ubezpieczenie społeczne rolników²⁰.

Postępowanie w sprawie przyznania świadczenia i jego wypłaty KRUS wszczynana na pisemny wniosek zainteresowanego zarówno osobiście, za pośrednictwem poczty, jak i za pomocą środków porozumiewania się na odległość, w tym ePUAP i dokumentu elektronicznego. Od 24 października 2020 r. do wniosku o zasiłek z tytułu objęcia kwarantanną nie jest konieczne załączanie dodatkowych dokumentów. Fakt odbycia kwarantanny KRUS potwierdza we własnym zakresie w systemie informatycznym zawierającym dane osób poddanych kwarantannie.

Ustalenie prawa do zasiłku z tytułu kwarantanny powinno nastąpić w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Roszczenie o wypłatę zasiłku z tytułu kwarantanny przedawnia się po upływie 6 miesięcy od ostatniego dnia okresu, za który zasiłek przysługuje. Jeżeli niezgłoszenie roszczenia o wypłatę zasiłku z tytułu kwarantanny nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby uprawnionej, to termin przedawnienia liczy się od dnia, w którym ustała przeszkoda uniemożliwiająca zgłoszenie roszczenia²¹.

Osoba, której przyznano prawo do zasiłku z tytułu objęcia kwarantanną, jest zobowiązana poinformować niezwłocznie KRUS o wszelkich zmianach mających wpływ na prawo do świadczenia z tytułu objęcia kwarantanną, w tym o: uzyskaniu prawa do zasiłku chorobowego przyznanego przez ZUS, inny organ rentowy lub przez pracodawcę oraz o objęciu innym ubezpieczeniem społecznym. Warto podkreślić, że osoba, która pobrała nienależnie zasiłek z tytułu objęcia kwarantanną, jest zobowiązana do jego zwrotu łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego.

¹⁹ Art. 52m pkt 3 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm.).

²⁰ Na wniosek rolnika system umożliwi jednak potrącenie z tytułu zaległych składek na ubezpieczenie społeczne. K. Maciejewska, *Rozwiązania tarczy antykryzysowej dla rolników realizowane za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2021, nr 73, s. 181.

²¹ *Ibidem*, s. 185.

Konstrukcja zasiłku z tytułu kwarantanny dla rolników z uwagi na zawile określenia normatywne i odesłanie do innego aktu prawnego zmieniającego wysokość minimalnego wynagrodzenia budziła wiele wątpliwości. Doszło nawet do sytuacji, że wystosowano interpelację poselską nr 18279 w kwestii zasad odbywania kwarantanny przez rolników. Odpowiedzi 16 lutego 2021 r. udzielił Szymon Giżyński – sekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z nią zasiłek dla rolników przysługuje bez względu na długość okresu kwarantanny w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę zgodnie z ustawą z 10 października 2002 r.²² za okres przypadający nie wcześniej niż od 18 kwietnia 2020 r.²³

Świadczenie z tytułu kwarantanny dla rolników ma charakter szczególny i cechuje się swoistą konstrukcją prawną. Jest to zasiłek przysługujący w sytuacji: objęcia zdrowego ubezpieczonego obowiązkową kwarantanną w związku z możliwością zakażenia się koronawirusem, objęcia producenta rolnego nadzorem epidemiologicznym albo skierowania chorego na COVID-19 rolnika na hospitalizację. Zasiłek z tytułu kwarantanny jest zatem nadzwyczajnym świadczeniem przysługującym ze względu na wystąpienie u rolnika swoistej niezdolności do pracy. Określony on został w ryczałtowej, niepodzielnej kwocie 1400 zł, odpowiadającej połowie minimalnego wynagrodzenia za pracę ustanowionego dla pracowników, bez względu na okres trwania tej niezdolności. Z tego powodu świadczenie to należy nazywać zasiłkiem z tytułu kwarantanny.

O nietypowej konstrukcji prawnej analizowanego świadczenia przesądza podstawa prawna jego przyznawania i wypłaty – przepisy ustawy regulującej materię powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Chodzi tu o ustawę z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa²⁴. To wyjątkowy zabieg ze strony ustawodawcy, zważywszy na wyraźne dziś oddzielenie rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego od powszechnego.

Ponadto w kwestii określenia wysokości zasiłku na czas kwarantanny ustawodawca odsyła do prawa pracy i cywilnoprawnych podstaw świadczenia pracy. Po raz pierwszy do świadczeń chorobowych mogących przysługiwać rolnikom można stosować przepisy ustawy o minimalnym wynagrodzeniu wraz z wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi. Nie

²² Ustawa z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2207).

²³ Interpelacja nr 18279 w sprawie zasad odbywania kwarantanny przez rolników, www.sejm.gov.pl.

²⁴ Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 870 ze zm.).

oznacza to jednak, że w tym przypadku sytuacja rolników została zrównana z pracownikami czy przedsiębiorcami.

5. Ocena konstrukcji zasiłku z tytułu kwarantanny dla rolników nie jest zadaniem łatwym. Warto wobec tego sięgnąć do rozwiązań przyjętych w powszechnym ubezpieczeniu społecznym. W systemie tym zasiłek z tytułu kwarantanny zaliczany jest do zasiłku chorobowego. Niemożność wykonywania pracy wskutek poddania się obowiązkowi kwarantanny, izolacji w warunkach domowych albo izolacji, o której mowa w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, została zrównana z niezdolnością do pracy²⁵. Uprawnia ona zatem do świadczeń chorobowych na ogólnych zasadach. Pracownicy świadczący pracę dla pracodawcy, podmioty prowadzące działalność gospodarczą, będące jednocześnie na wniosek objęte ubezpieczeniem chorobowym, mają prawo do otrzymania zasiłku chorobowego za czas kwarantanny ze względu na brak możliwości wykonywania pracy o charakterze zarobkowym.

Powszechny system ubezpieczenia społecznego przewiduje ponadto dla pracowników świadczenie w postaci wynagrodzenia chorobowego, które nie zostało do systemu rolniczego zaadaptowane. W konstrukcji tego świadczenia system powszechny dzieli ryzyko wystąpienia kwarantanny pomiędzy pracodawcę i ZUS. Jeżeli bowiem okres kwarantanny wpisuje się do pierwszych 33²⁶ dni okresu chorobowego w danym roku kalendarzowym, to z powodu wystąpienia niezdolności do pracy pracownikowi będzie przysługiwało wynagrodzenie chorobowe finansowane przez pracodawcę. W przypadku jednak, gdy okres niezdolności do pracy wykracza poza ten termin, pracownikowi przysługuje zasiłek za czas kwarantanny wypłacany przez ZUS na podstawie oświadczenia ubezpieczonego przekazanego przez pracodawcę do Zakładu Ubezpieczeń. Pomędzy przedstawionymi wyżej świadczeniami istnieje zatem pewien związek. Podstawą ubiegania się o te świadczenia jest przedłożenie pracodawcy lub ZUS oświadczenia o odbyciu kwarantanny bądź decyzji państwowego inspektora sanitarnego. Wysokość świadczenia zależy od indywidualnie wyliczonych podstaw zasiłku chorobowego.

Odmienne sytuacja wygląda w przypadku przedsiębiorców. Tylko ubezpieczony może bowiem skorzystać z zasiłku chorobowego w okresie odbywania kwarantanny lub izolacji. Chodzi zatem o przedsiębiorców, którzy dobrowolnie przystąpili do ubezpieczenia chorobowego i odprowadzają z tego

²⁵ Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1a ustawy zasiłkowej.

²⁶ Lub 14 dni w przypadku osób powyżej 50. roku życia.

tytułu składki. Prawo do świadczenia przysługuje jednak z 90-dniowym okresem wyczekiwania, analogicznie jak do innych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Zasiłek chorobowy za okres odbywania kwarantanny może przysługiwać z ZUS przedsiębiorcy oraz osobie współpracującej przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Podstawą przyznania świadczenia jest złożenie przez zainteresowany podmiot oświadczenia do ubezpieczyciela o wystąpieniu niezdolności do pracy i wypełnienie wniosku na druku ZAS-53. Wysokość świadczenia zależy od podstawy wyliczenia przysługującego przedsiębiorcy zasiłku chorobowego.

Zarówno osoby ubezpieczone świadczące pracę na rzecz swoich pracodawców, jak i sami przedsiębiorcy oraz osoby współpracujące mają zatem prawo ubiegać się o świadczenia za czas odbywania kwarantanny. Podstawą prawa do świadczeń jest objęcie beneficjenta ubezpieczeniem chorobowym. Konstrukcja i wysokość świadczeń różni się istotnie od tych określonych w rolniczym systemie ubezpieczenia społecznego. Pracownikom przysługuje wynagrodzenie na czas kwarantanny i prawo do zasiłku. Ubezpieczonym przedsiębiorcom wysokość prawa do zasiłku determinuje ubezpieczenie chorobowe i wynosi 80% podstawy wymiaru zarówno w okresie odbywania kwarantanny, jak i przebywania na izolacji domowej. Wpłata świadczenia w systemie rolniczym jest określana w oderwaniu od utraconych dochodów i rzeczywistego czasu przebywania na kwarantannie czy hospitalizacji. Z tego względu w systemie powszechnym można mówić o zasiłku chorobowym na czas odbywania kwarantanny, a w przypadku rolników, tak jak wskazano wcześniej, jedynie o świadczeniu z tytułu odbywania kwarantanny.

Zasiłek z tytułu kwarantanny dla rolników jest odrębnym świadczeniem, finansowanym z budżetu państwa i powiązany z obowiązkiem podlegania ubezpieczeniu społecznemu. Prawo do zasiłku przyznane bowiem zostało tylko ubezpieczonym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W powszechnym systemie ubezpieczenia zasiłek ten wiąże się z podleganiem ubezpieczeniu chorobowemu. Podobnie jest w systemie rolniczym, choć jest to dość kontrowersyjna konstrukcja.

Podstawą przysługiwania zasiłku są zdarzenia zagrażające zdolności rolnika do pracy w prowadzonej działalności rolniczej. Nie ma wątpliwości, że jest to poddanie się obowiązkowej kwarantannie i niemożność opuszczenia miejsca zamieszkania, objęcie nadzorem epidemiologicznym czy hospitalizacja chorego rolnika. Swoista konstrukcja świadczenia dla rolników nie upoważnia jednak do zaliczenia go jako świadczenia *stricto* chorobowego. Dzieje się tak ze względu na niejednolite przyczyny niezdolności do pracy, która stanowi podstawę przysługiwania świadczenia.

Pomijając kwestię hospitalizacji, w większości przypadków chodzi bowiem o poddanie kwarantannie zdrowych osób pracujących w rolnictwie czy zastosowanie środka w postaci objęcia nadzorem epidemiologicznym. Podstawą przysługiwania świadczenia nie jest zatem niezdolność do pracy spowodowana chorobą, lecz niezdolność wywołana szczególną przyczyną i może dotyczyć potencjalnie zdrowych, ale także zakażonych bezobjawowo osób mogących mieć kontakt z koronawirusem. Wyjątkiem jest hospitalizacja chorego rolnika, z powodu której uprawnionemu może przysługiwać zasiłek z tytułu kwarantanny, nadzoru epidemiologicznego i hospitalizacji w związku z COVID-19. Jedyne w tym konkretnym przypadku podstawą przysługiwania świadczenia zawsze będzie niezdolność do pracy rolnika wywołana chorobą.

Sytuację dodatkowo komplikuje to, że chory niehospitalizowany rolnik, nieobjęty kwarantanną, a przebywający w izolacji domowej, nie ma prawa do omawianego zasiłku. Będzie miał on prawo do wyższego covidowego zasiłku chorobowego, a w przypadku dłuższej niezdolności do pracy – do zasiłku 10 zł za każdy dzień niezdolności do pracy. Świadczenia te są znacznie niższe od zasiłku z tytułu kwarantanny i – zgodnie z przytoczonymi wcześniej argumentami – nie spełniają swoich funkcji. Ponadto choremu rolnikowi, który przechodzi COVID-19 i jest narażony na niebezpieczeństwo utraty zdrowia, a nawet życia, zasiłek z tytułu kwarantanny może przysługiwać dopiero w wyniku hospitalizacji. Zdaje się, że fakt ten przeoczył ustawodawca, pozostawiając w przygotowanym wsparciu dla rolników swoistą lukę. Poza przytoczonymi względami, przede wszystkim nieproporcjonalność obu świadczeń przesądza o niewłaściwym zakresie ochrony przyznanej rolnikom w czasie pandemii COVID-19.

Podczas odbywania kwarantanny podmiot uprawniony, ubezpieczony w KRUS otrzyma niepodzielną, zryczałtowaną kwotę odpowiadającą połowie minimalnego wynagrodzenia. Z ekonomicznego punktu widzenia dla większości ubezpieczonych w KRUS przysługująca dziś kwota świadczenia stanowi znaczne wsparcie udzielone rolnikom w ramach pomocy państwa w czasie pandemii. Dotyczy to jednak przypadku objęcia rolnika kwarantanną albo nadzorem epidemiologicznym.

Sytuacja komplikuje się, gdy zakażony producent rolny trafi na hospitalizację. Przyznane wówczas zryczałtowane świadczenie nie zrekompensuje mu utraconych dochodów, może nie zapewnić odpowiedniego funkcjonowania rodzinie rolnika i nie wystarczyć do podtrzymania ciągłości produkcji rolnej. Dzieje się tak dlatego, że kwota rozważanego zasiłku, w przeciwieństwie do pracowników i przedsiębiorców, oderwana jest od rzeczywiście utraconych

dochodów, a pobyt rolnika w szpitalu może być dłuższy niż 2 tygodnie²⁷. Świadczenia chorobowe przysługujące rolnikom z KRUS, włącznie z podwyższonym covidowym zasiłkiem chorobowym, są w tej materii niewystarczające. Problemy te mogą wynikać z analogicznego zaadaptowania do systemu rolniczego rozwiązań z systemu powszechnego. Pomijając różnice konstrukcyjne, przede wszystkim jakość uzyskiwanych obecnie świadczeń dla rolników z ubezpieczenia chorobowego nie pozwala na bezpośrednią adaptację rozważanych rozwiązań. Z tego względu ustawodawca zdecydował się na przyznanie rolnikom odrębnego świadczenia w postaci zasiłku z tytułu kwarantanny.

W czasach pandemii COVID-19 nie każdy pracownik odbywający kwarantannę lub izolację domową staje się niezdolny do pracy. W sytuacji, gdy stan zdrowia takiej osoby oraz charakter pracy na to pozwala, w czasie przymusowego odosobnienia pracownik może wykonywać obowiązki służbowe zdalnie i otrzymywać przysługujące mu wynagrodzenie, a nie świadczenia z ubezpieczenia chorobowego. Sytuacja rolników jest zgoła odmienna. Innym podmiotom pracującym na własny rachunek w czasie kryzysu COVID-19 łatwiej jest zawiesić prowadzoną działalność gospodarczą. Ponadto przedsiębiorcy z zagrożonych branż otrzymali znaczne wsparcie od rządu. Chodzi tu przede wszystkim o dofinansowania do wynagrodzeń pracowników, dotację na koszty bieżącej działalności gospodarczej, świadczenie postojowe czy zwolnienie z opłacania składek na ZUS. Rolnicy tak szerokiego wsparcia nie otrzymali, a konieczność podtrzymania ciągłości produkcji, w szczególności zwierzęcej, nie pozwala producentom rolnym na zawieszenie działalności rolniczej²⁸.

6. Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków.

Po pierwsze, potrzeba zapewnienia ochrony rolnikom prowadzącym działalność rolniczą na wypadek czasowej niezdolności do pracy z powodu COVID-19 nie powinna budzić wątpliwości. Przesądza o tym nie tylko swoistość pracy wykonywanej w działalności rolniczej, ale także ryzyko chorobowe występujące w rolnictwie. Nie bez znaczenia jest też strategiczna funkcja, jaką w czasie pandemii pełni rolnictwo. Zapewnienie bezpieczeń-

²⁷ Leczenie hospitalizowanego chorego na COVID-19 może trwać nawet do 8 tygodni.

²⁸ Rolnikom oprócz wsparcia zasiłkowego przyznana została możliwość ubiegania się o wsparcie, gdy ich gospodarstwa zostały szczególnie dotknięte kryzysem COVID-19. Wnioski można było składać do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od października 2020 r. Wsparcie było finansowane z PROW 2014–2020.

stwa żywnościowego w sytuacji zamykania granic kraju jest szczególnym priorytetem, a jednocześnie wielkim wyzwaniem dla polityki wewnętrznej państwa.

Po drugie, covidowy zasiłek chorobowy dla rolników został określony w niewielkiej wysokości. Jego zadaniem jest, zgodnie z przedmiotem ubezpieczenia chorobowego, ochrona rolnika przed utratą możliwości zdobywania własną pracą środków utrzymania na skutek choroby. Ochrona ta realizowana jest przez wypłatę świadczenia w okresie izolacji domowej dla rolnika chorego na COVID-19. Okres wypłacania zasiłku i jego kwota nie pozwalają na realizację jego funkcji. Jest to zatem wsparcie, które ma charakter jedynie iluzoryczny.

Zasiłek z tytułu kwarantanny, objęcia nadzorem epidemiologicznym czy hospitalizacją ma nietypową konstrukcję prawną. Jest to nowe, odrębne świadczenie przyznane rolnikom, powiązane jednak z obowiązkiem podlegania ubezpieczeniu społecznemu w KRUS i finansowane z budżetu państwa. Do jego przyznania i wypłaty stosuje się przepisy powszechnego ubezpieczenia społecznego, a także normy regulujące stosunek pracy. Świadczenie to zostało – na wzór powszechnego ubezpieczenia chorobowego – powiązane z ubezpieczeniem chorobowym, ale podstawą jego przysługiwania tylko w sytuacji hospitalizacji rolnika ma być niezdolność do pracy wywołana chorobą. W pozostałych przypadkach niezdolność tę będzie wywoływała przeszkoda w postaci potencjalnego zakażenia koronawirusem, co powoduje, że w praktyce świadczenie to często przysługuje przede wszystkim osobom zdrowym.

Zasiłek ma charakter zryczałtowany, jednorazowy i niezależny od okresu hospitalizacji, kwarantanny czy objęcia nadzorem epidemiologicznym. Dlatego w przeciwieństwie do nazwy funkcjonującej w powszechnym ubezpieczeniu społecznym nie jest to zasiłek chorobowy na czas odbywania kwarantanny, lecz szczególny zasiłek z tytułu odbywania kwarantanny. Pomimo ustalonej przez ustawodawcę kwoty w wysokości 1400 zł świadczenie to nie zawsze może kompensować utracone dochody. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku hospitalizacji chorego na COVID-19 rolnika. Nie ulega jednak wątpliwości, że pomimo wskazanych argumentów świadczenie to dla wielu rolników może stanowić znaczne wsparcie w okresie pandemii.

Ustawodawca, konstruując oba świadczenia, doprowadził do powstania swoistej luki. Do wyższego kwotowo zasiłku nie mają bowiem prawa osoby chore, które nie przebywają w szpitalu, a pozostają w izolacji domowej. Takie niedopatrzenie może powodować, że chory rolnik otrzyma jedynie covidowy zasiłek chorobowy w maksymalnej wysokości 210 zł, a zdrowi domownicy

mieszkający z nim we wspólnym gospodarstwie – po 1400 zł zasiłku z tytułu odbywania kwarantanny. Załączkiem problemu jest zastosowanie do systemu rolniczego rozwiązań z powszechnego ubezpieczenia społecznego, co w tym przypadku nie jest wcale słusznym rozwiązaniem.

Główną przyczyną przedstawionych w opracowaniu problemów są jednak niewłaściwe uregulowania ustawowe w zakresie konstrukcji ubezpieczenia chorobowego dla rolników i jakości uzyskiwanych z niego świadczeń²⁹. W efekcie covidowy zasiłek chorobowy nie spełnia swojej funkcji, a zasiłek z tytułu kwarantanny nie obejmuje w wystarczającym zakresie rolników chorych na COVID-19.

Podstawą przysługiwania analizowanych świadczeń jest niezdolność do pracy w działalności rolniczej wywołana nie tylko chorobą, ale także innymi niekorzystnymi zdarzeniami. Chodzi tu przede wszystkim o możliwość zakażenia się koronawirusem, skierowanie z tego powodu na kwarantannę czy objęcie nadzorem epidemiologicznym.

Niedawno wprowadzone świadczenia są całkowicie oderwane od faktycznie utraconych dochodów w rolnictwie. Jest to o tyle istotny problem, że ze względu na swoisty charakter działalności rolniczej powinny one pełnić funkcję kompensacyjno-wspomagającą. W rolnictwie w dobie pandemii nie chodzi bowiem tylko o utratę dochodów, jak w przypadku przedsiębiorców czy pracowników. Trzeba też mieć na względzie konieczność podtrzymania ciągłości produkcji rolnej, zapewnienie bytu rodzinie chorego rolnika i niemożność zastosowania postojowego czy zawieszenia działalności rolniczej.

Uwzględniając przedstawione argumenty, należy stwierdzić, że obecnie obowiązująca regulacja prawna nie zapewnia rolnikom wystarczającej ochrony przed czasową utratą zdolności do pracy w czasie pandemii COVID-19. Konieczna jest rychła nowelizacja wprowadzonych rozwiązań. Przyznane świadczenia w postaci covidowego zasiłku chorobowego i zasiłku na czas kwarantanny³⁰ są zbyt skromnym socjalnie wsparciem dla rolnictwa w czasie pandemii. Nie uwzględniają swoistości pracy w działalności rolniczej, nie kompensują dochodów rolnika i ze względu na niewłaściwe zaadaptowanie z systemu powszechnego nie spełniają swoich funkcji. Pomimo dość wysokiego, jak na warunki ubezpieczenia społecznego rolników w KRUS, zasiłku z tytułu kwarantanny ustanowione niedawno wsparcie dla rolników w czasie pandemii należy uznać za niewystarczające. Jest to o tyle niepokojące, że rolnictwu mającemu w Polsce głównie charakter rodzinny zagraża czwarta już fala zakażeń COVID-19.

²⁹ Szerzej: D. Puślecki, *Istota i funkcje...*, s. 103–123.

³⁰ D. Puślecki, *Zasiłek opiekuńczy dla rolników...*, s. 237–252.

BIBLIOGRAFIA

- Jagła W. (2011), *Wybrane problemy funkcjonowania systemu rolniczego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” nr 41.
- Maciejewska K. (2020), *Rozwiązania tarczy antykryzysowej dla rolników realizowane za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” nr 73.
- Puślecki D. (2006), *Z problematyki prawnej wypadku przy pracy rolniczej*, „Prawo i Administracja” t. V.
- Puślecki D. (2012), *Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Puślecki D. (2021), *Zasiłek opiekuńczy dla rolników i domowników ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Wierzbowski B. (1993), *Ubezpieczenie a inne systemy świadczeniowe w rolnictwie*, w: *XV lat ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Warszawa.

SICKNESS AND QUARANTINE ALLOWANCE FOR FARMERS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Summary

The aim of this paper is to determine to what extent the benefits for farmers insured in the Agricultural Social Insurance Fund that have recently been granted provide protection during the COVID-19 pandemic. The conclusion is that the current regulation does not provide insured farmers with sufficient protection against a temporary loss of capacity to work. The benefits granted in the form of COVID sickness and quarantine allowance constitute a too modest social support for agriculture during the pandemic. These allowances fail to take into account the specificity of work in agriculture and do not compensate for the farmer's lost income and, having been rather carelessly adopted from the universal system of insurance, they do not fulfil their functions properly. In view of the fourth wave of infections, it is necessary to amend these measures as soon as possible.

Keywords: COVID sickness allowance, quarantine allowance, farmers' social insurance

INDENNITÀ DI MALATTIA E INDENNITÀ DI QUARANTENA PER GLI AGRICOLTORI DURANTE LA PANDEMIA COVID-19

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda in che misura i contributi previsti di recente per gli agricoltori assicurati presso la Cassa delle assicurazioni sociali per gli agricoltori riescano a proteggerli durante la pandemia da COVID-19. Nella parte conclusiva l'autore afferma che di fronte a una perdita temporanea della capacità lavorativa, la quale

essi si trovano costretti ad affrontare, la regolazione attuale non riesca a offrire una protezione sufficiente. I contributi concessi al settore agricolo durante la pandemia sotto forma di indennità di malattia da COVID e indennità di quarantena costituiscono un sostegno sociale troppo modesto. Essi non tengono conto della specificità del lavoro agricolo, non riescono a compensare il mancato reddito di un agricoltore e, a causa di essere stati presi e adottati in maniera negligente dal sistema generale, non assolvono in modo adeguato alle funzioni loro proprie. Di fronte alla quarta ondata dei contagi è necessario procedere a modificare rapidamente le soluzioni discusse.

Parole chiave: indennità di malattia da COVID, indennità di quarantena, Cassa delle assicurazioni sociali per gli agricoltori

LUIGI RUSSO*

ORCID: 0000-0002-7463-7501

Communication of the origin of food products: legal aspects

1. Framework of the investigation

One of the main problems to be faced whenever the origin of an agri-food product or an ingredient is to be highlighted to consumers is a combination of sometimes conflicting interests or rules: alongside the interests of some producers in highlighting the geographical origin of their products, there are the conflicting interests of other producers who, for various reasons, would like to avoid communicating the origin of the product as much as possible; on the other hand, there is a convergence of interests among producers in ensuring that the indication of the origin of agri-food products, where permitted, is done in accordance and compliance with the regulatory framework, so as to avoid unfair competition. Last but not least, the legislation implementing the principle of the free movement of goods has a not insignificant impact on this issue, since, as we know, the indication of the origin of a product can distort the proper functioning of the internal market, insofar as it can lead consumers to prefer domestic products or, in any case, affect their purchasing choices.

In fact, the interests of producers in communicating to the public the geographical origin of their products clash both with the prohibition on measures having an effect equivalent to quantitative restrictions laid down in Article 34 TFEU, since highlighting the origin of the product may result in favouring the national¹ product, as well as with the principle of mutual recognition, which is one of the cornerstones of the principle of free move-

* University of Ferrara, Italy.

¹ See the *Dassonville* judgment, 11 July 74, Ref. No 4/74 (Judgment of CJEU of 11 July 1974, Ref. No 8/74, *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82), according

ment as developed by the Court of Justice over a long period of time, since it requires all interested parties to move freely the products made within the territory of the EU, as long as they are legally manufactured, i.e. in compliance with the regulations of the Member State where production takes place; such products must circulate freely, even if – as far as agro-food products are concerned – they have been obtained with recipes or production methods that differ from those in force in the importing State, apart from the exceptions identified by the TFEU² and by case law.³

In this context, highlighting the origin of goods tends to constitute an obstacle to marketing on the European market, since such information involves emphasizing the origin of the product, which can affect the trading in goods within the Union in a number of ways.

The mention of the origin of a product or of certain of its ingredients is, in fact, an action which inevitably has commercial repercussions, since it favours national production of a product to the detriment of similar products produced in other Member States, or in any case benefits those countries, such as Italy, in which the origin of foodstuffs sometimes significantly influences the organoleptic qualities of the product, which is more highly regarded than its counterpart elsewhere.

It is undoubtedly true that the principle of mutual recognition and the more general principle of the free movement of goods privilege the quantitative aspects to the detriment of the qualitative ones, assuming a substantial homogeneity and adequacy, as to the protection of consumers from the hygienic-sanitary point of view, of the various national systems; with regard to the qualitative aspects of the products, the protection of the consumer is entrusted to the label and, in any case, to the set of information that accompanies food products, with all the problematic profiles already widely outlined in doctrine, first of all that a large segment of consumers risks remain without adequate protection, basically because consumers do not have tools to understand the information contained in the label and in any case pay not enough attention to it.

A further corollary of the principle is, moreover, the alleged irrelevance – according to the Court of Justice – of any regulations that are more restrictive or, in any case, stricter, from the point of view of attention to quality, that exist

to which any commercial legislation of the Member States which is capable of hindering, directly or indirectly, actually or potentially, intra-Community trade is such legislation.

² Article 36 TFEU: grounds of public morality, public policy, public security, the protection of health of humans, animals or plants, the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value, the protection of industrial and commercial property.

³ Overriding requirements of a different kind, e.g. consumer protection or fair trading, constitute an inherent limitation on Article 34 TFEU, provided that they are proportionate.

in one or more Member States with regard to the methods of production or the ingredients that can be used in certain products: in such cases, national producers will continue to have to comply with the internal regulations, unlike producers located in other Member States who are not aware of such restrictions or limitations. This is the well-known phenomenon of so-called reverse discrimination in the name of the free movement of goods, which can only be protected under national law, given that such a diversity of applicable rules results in a breach of the principle of equality.

2. Horizontal legislation on food information to consumers and the choices made on the origin of products: Articles 9 and 26, EU Regulation No 1169/2011

Regarding consumer information on foodstuffs, the fundamental legal text is Regulation (EU) No 1169/2011 which, in the third recital and in Article 3(1) (which sets out the general objectives), takes into account the interests of consumers and considers the need to do so in order to allow them to make informed choices, taking into account health, economic, environmental, social and ethical considerations. At the same time, Article 3(2) makes clear the existence of interests other than those of consumers, stating that “food information law shall aim to achieve in the Union the free movement of legally produced and marketed food, taking into account, where appropriate, the need to protect the legitimate interests of producers and to promote the production of quality products.”

The indication of the origin of an agri-food product has implications not only for the consumer, in view of the need for information and transparency, as well as the advantages sometimes associated with the origin and the consequent increase in the value of the product, but also for competitors, whether they produce products of the same origin or from different territories. According to recital 29, the indication of the country of origin or of the place of provenance must not mislead the consumer and must be provided on the basis of clearly defined criteria, allowing a level playing field for the industry and making it easier for consumers to understand this information.

This explains the special legal precautions that must be taken to ensure that the indication of origin is truthful and in any case complies with the legal framework, since otherwise the interests of both consumers and competitors may be unduly harmed.

In connection with these profiles, it is possible to explain the limits, the cautions and the contradictions provided for by EU Regulation

No 1169/2011 regarding the possibility of compulsorily indicating on the label the country of origin of a pre-packaged food; on the other hand, it is different from the hypothesis of a purely optional indication, left to the interested party, of the origin of the product, which is allowed in compliance with the canons of good faith and truthfulness that distinguish communications to consumers.

With regard to the mandatory indication of the origin of the agri-food product, there are three separate provisions contained in Regulation No 1169/2011, represented by Articles 9, 26 and 39, which express all the difficulties underlying the matter, and require an activity of coordination between them. Moreover, they do not apply where there is a vertical discipline, i.e. for specific products for which the EU legislator has established the mandatory indication of origin.

Indeed, the regulation of Regulation No 1169/2011 is a *lex generalis* and does not affect the special rules of a vertical nature adopted by the EU legislator for certain agri-food products, for which the mandatory indication of origin is provided: this is the case of honey (Directive 2001/110/EC); fruit and vegetables (EU Regulation No 1308/2013 and EU Regulation No 543/2011); fish (EU Regulation No 1379/2013); beef and veal (EC Regulation No 1760/2000); olive oil (Regulation EC No 20/2012); eggs (Regulation EC No 589/2008); some imported meats (EC Regulation No 543/2008); wine products (EU Regulation No 1308/2013).

For the same reason, the discipline of Regulation No 1169/2011 on the mention of origin does not apply to PDO or PGI certified products, as will be explained later.

Article 9 is to be found in Chapter IV, which is dedicated to compulsory food information, and it contains a list of indications which are compulsory in the labelling of pre-packed foods (i.e. those to which the regulations apply): alongside the name of the food, the list of ingredients, the date of minimum durability or the use-by date, the net quantity, among others, there is an indication of the “country of origin” or the “place of provenance,” “where provided for in Article 26” (thus letter (i) of Article 9(1)).

Art. 2 of EU Regulation No 1169/2011 provides a set of definitions, in order to avoid doubts about the interpretation of certain terms or expressions used in the regulation itself: the “place of provenance” is, therefore, any place indicated as the place where the food comes from, but which is not the “country of origin” as determined in accordance with Articles 23 to 26 of Regulation (EEC) No 2913/92,⁴ i.e. in accordance with customs leg-

⁴ Then repealed and replaced by EC Regulation No 450/2008 (Community Customs Code), which in turn was repealed and replaced by EU Regulation No 952/2013 (Union Customs Code).

isolation.⁵ It is also specified that “the name, business name or address of the food business operator on the label shall not constitute an indication of the country of origin or place of provenance of the food within the meaning of this Regulation.”

There are two areas of concern in this regard: firstly, the concept of “place of provenance” is not defined in positive terms, since the regulation merely clarifies that it is any place indicated as the place where the food comes from which is different from the country of origin as defined under customs legislation. That solution means that the concept of “place of provenance” is not defined but, on the contrary, leaves room for doubt and direction to the interested parties. Secondly, the concept of “country of origin” is borrowed from customs law which, as is well known, has its own criteria for identifying the country of origin of a product: on the basis of Article 60 of the EU Customs Code, the country of origin of goods is the country⁶ or territory in which the entire production cycle of the goods took place or, in the case of production cycles carried out in two or more States, the country in which the last substantial and economically justified transformation took place, resulting in the manufacture of a new product or representing an important stage in the manufacturing process. The reference to the customs legislation

⁵ Thus Article 2(2)(g).

⁶ According to EU Court of Justice 12 November 2019, Ref. No 363/18, *Organisation juive européenne*, para. 28, the term “country” must be considered a synonym of the term “State”; in turn, the term “State” denotes a sovereign entity which exercises, within its geographical borders, the full extent of the powers recognised by international law (thus para. 29 of the judgment). Consequently, having thus delimited the concept of “country,” it follows that the term “territory” designates “geographical areas which, although under the jurisdiction or international responsibility of a State, nevertheless have, in terms of international law, a status which is proper to and distinct from that of that State” (para. 31). In the present case, the Court held that it was compulsory to mention the origin of the product from the territories occupied by the State of Israel, since these territories, although part of the State of Israel, have their own international status, so that the indication of the State of Israel as the “country of origin” of these foods would constitute information likely to mislead consumers as to the true origin of the product. At the same time, since the food at issue came from an Israeli settlement located in the Occupied Territories, the Court held that it was necessary to include a reference to that fact, as the “place of origin” of the food in question, in the information to be provided to consumers: in so doing, however, the Court overturned the interpretation of Article 9 of Regulation No 1169/2011, which uses the disjunctive clause between the indication of the country of origin “or” that of the place of provenance, justifying this conclusion by referring to recitals 3) and 4) of the regulation, which state that the information provided to consumers must enable them to make informed choices which respect, in particular, health, economic, environmental, social and ethical considerations, and highlighting the fact that this list is not exhaustive, so that reference can be made, for the purposes of consumer protection as regards information, to considerations relating to compliance with international law. On the judgment see F. Albisinni, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, “Rivista di diritto alimentare” 2020, No 3, p. 53 ff.

on the identification of the country of origin in relation to the application of the rules on the provision of information to consumers of foodstuffs is thus inappropriate, given that such information is intended to protect interests other than those relating to the application of the various customs tariffs, and may thus mislead a consumer who has an interest in knowing where a particular foodstuff has been manufactured and with raw materials from which States. An exemplary case of the inappropriateness of the use of definitions used in customs law in the area of food information is the decision of the Court of Justice of the EU concerning mushrooms which, after having been grown in some European countries, were exported to Germany in boxes with peat and limestone, and harvested there a few days after entering the importing country.⁷ The Court⁸ considered correct the indication of Germany as the country of origin of such mushrooms, without further explanations, since the customs legislation, as far as vegetable products are concerned, establishes that their country of origin is the one where the harvest takes place, regardless of the fact that substantial phases of production have taken place in other Member States.

Having said that, and returning to the compulsory indication of the country of origin or place of provenance, Article 9, as we have seen, imposes it only in the cases provided for by Article 26.

Paragraph 2 of the latter states that “Indication of the country of origin or place of provenance shall be mandatory:

(a) where failure to indicate this might mislead the consumer as to the true country of origin or place of provenance of the food, in particular if the information accompanying the food or the label as a whole would otherwise imply that the food has a different country of origin or place of provenance;

(b) for meat falling within the Combined Nomenclature (CN) codes listed in Annex XI.⁹ The application of this point shall be subject to the adoption of the implementing acts referred to in paragraph 8.

⁷ See Judgment of the Court of Justice EU 4 September 2019, Ref. No 686/17, *Zentrale sur Bekämpfung unlauteren Wettbewerfs Frankfurt am Main eV*, on which see again F. Albisinni, *La Corte di giustizia...*

⁸ It should be noted, however, that the Court’s examination did not concern – if not marginally – the provisions of EU Regulation No 1169/2011, but the rules on the CMO in EC Regulation No 1234/07 and EU Regulation No 1308/2013: the use of customs legislation is, however, considered as a foregone conclusion for the purpose of identifying the country of origin referred to in the legislation on the common organization of agricultural markets.

⁹ The meat in question is pork, sheep, goat and poultry meat of heading 0105, fresh, chilled or frozen: on this point, EU Regulation No 1337/2013 has intervened, making it compulsory to indicate only the place of rearing and slaughter but not also the place of birth.

Paragraph 3 considers the case in which the country of origin or place of provenance of a food is indicated but is different from that of its primary ingredient: in such cases the Regulation requires (subject to the adoption of specific implementing acts) that the following be indicated:

(a) also the country of origin or the place of provenance of that primary ingredient; or

(b) the country of origin or place of provenance of the primary ingredient is indicated as being different to that of the food.

Paragraph 5 stated that “By 13 December 2014, the Commission shall submit reports to the European Parliament and the Council regarding the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for the following foods:

(a) types of meat other than beef and those referred to in point (b) of paragraph 2;

(b) milk;

(c) milk used as an ingredient in dairy products;

(d) unprocessed foods;

(e) single ingredient products;

(f) ingredients that represent more than 50% of a food.”

According to paragraph 6, the Commission should have submitted a report to the European Parliament and the Council by 13 December 2013 on the mandatory indication of the country of origin or place of provenance for meat used as an ingredient.¹⁰

As for the “primary ingredient,” it is defined in the Regulation as “an ingredient or ingredients of a food that represent more than 50% of that food or which are usually associated with the name of the food by the consumer and for which in most cases a quantitative indication is required.”

¹⁰ The following paragraphs provide: “7. The reports referred to in paragraphs 5 and 6 shall take into account the need for the consumer to be informed, the feasibility of providing the mandatory indication of the country of origin or place of provenance and an analysis of the costs and benefits of the introduction of such measures, including the legal impact on the internal market and the impact on international trade. The Commission may accompany those reports with proposals to modify the relevant Union provisions.

8. By 13 December 2013, following impact assessments, the Commission shall adopt implementing acts concerning the application of point (b) of paragraph 2 of this Article and the application of paragraph 3 of this Article. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 48(2).

9. In the case of foods referred to in point (b) of paragraph 2, in point (a) of paragraph 5 and in paragraph 6, the reports and the impact assessments under this Article shall consider, *inter alia*, the options for the modalities of expressing the country of origin or place of provenance of those foods, in particular with respect to each of the following determining points in the life of the animal: (a) place of birth; (b) place of rearing; (c) place of slaughter.

According to the definition, therefore, a food can have two primary ingredients: one identified on the basis of quantitative aspects (constituting more than 50% of the ingredients) and one on the basis of abstractly qualitative profiles but not free from subjective elements and not always easy to ascertain (the association by the consumer with the name of the food).

According to the combined provisions of Articles 9 and 26, therefore, the mandatory indication of the country of origin or place of provenance is required where its omission might cause the consumer to be misled as to the true origin of the product.

This point alone highlights the tortuous nature of the application of the provisions in question, insofar as the mandatory nature of an indication is prescribed only when the omission of such an indication could mislead the consumer as to the identification of the origin of a foodstuff. It should also be borne in mind that the concept of origin itself is not free from critical issues, as we have tried to highlight above. Even with regard to the presence of a primary ingredient, the situation does not seem much better, in light of the breadth of the definition and the interpretative difficulties mentioned above, without considering that the implementing regulation on this point was adopted only in 2018 (see EU Regulation No. 2018/775).

And all this is without mentioning the fact that, despite the provisions of Article 26(5), the Commission has still not submitted the required reports on the mandatory indication of origin for certain categories of foodstuffs, including milk and milk products.

So much so that this has allowed some States, including Italy, to adopt their own measures regarding the compulsory nature of the indication, making use of the last of the three articles referred to above, i.e. Article 39.

3. The further hypotheses of a mandatory mention of the origin of products following national measures: Articles 38 and 39, EU Regulation No 1169/2011, as interpreted by the Court of Justice in the Lactalis judgment

Chapter VI of EU Regulation No 1169/2011 is dedicated to the “National measures”: the first of the articles of which the Chapter is composed is Article 38, composed of two paragraphs: according to paragraph 1, “As regards the matters expressly harmonised by this Regulation, Member States may not adopt nor maintain national measures unless authorised by Union law. Those national measures shall not give rise to obstacles to free movement of goods, including discrimination as regard foods from other Member States;”

paragraph 2 states that “Without prejudice to Article 39, Member States may adopt national measures concerning matters not specifically harmonised by this Regulation provided that they do not prohibit, impede or restrict the free movement of goods that are in conformity with this Regulation.”

Paragraph 1 shows that not the entire sector of food information to consumers should be considered harmonised under Regulation No 1169/2011, so that there is still room for manoeuvre for Member States, provided that the principle of free movement of goods is not interfered with.

The following Article, in its 1st paragraph, allows Member States to adopt provisions to impose additional mandatory particulars for specific types or categories of foods¹¹ on the basis of grounds of: a) protection of public health; b) protection of consumers; c) prevention of fraud; d) protection of industrial and commercial property rights, indications of provenance, registered designations of origin and prevention of unfair competition.

With specific reference to mandatory origin labelling, paragraph 2 further states that “By means of paragraph 1, Member States may introduce measures concerning the mandatory indication of the country of origin or place of provenance of foods only where there is a proven link between certain qualities of the food and its origin or provenance. When notifying such measures to the Commission, Member States shall provide evidence that the majority of consumers attach significant value to the provision of that information.”

This allows Member States to provide for additional cases of mandatory origin labelling, provided they can demonstrate a “proven” link between certain qualities of the food and its origin or provenance, and provide evidence that the majority of consumers attach a “significant” value to the provision of such claims.

There is no one who does not see the tortuous nature of the provisions referred to, the result, once again, of that set of conflicting interests mentioned at the beginning of this work.

The fact is that, as mentioned, Italy – like other countries – has taken advantage of these provisions to adopt, on an “experimental” basis, measures that have imposed the mandatory indication of origin for certain products such as milk and dairy products, rice, durum wheat for pasta, tomatoes.

¹¹ Textually: “In addition to the mandatory particulars referred to in Article 9(1) and in Article 10, Member States may, in accordance with the procedure laid down in Article 45, adopt measures requiring additional mandatory particulars for specific types or categories of foods, justified on grounds of at least one of the following: (a) the protection of public health; (b) the protection of consumers; (c) the prevention of fraud; (d) the protection of industrial and commercial property rights, indications of provenance, registered designations of origin and prevention of unfair competition.”

For example, DM (Ministerial Decree) of 6 August 2020,¹² which establishes the mandatory indication of the place of origin on the label of processed pork, applicable until 31 December 2021; DM of 1 April 2020, which extended to 31 December 2021 (compared to the original deadline of 31 December 2020) the mandatory indication on the label of the origin of durum wheat for pasta, of rice and of tomato derivatives; to the Ministerial Decree of 22 July 2020, which extended the mandatory indication of the country of origin of the raw material for milk and dairy products until 31 December 2021.¹³

Formally, the aforementioned ministerial decrees are still in force: however, it remains to be assessed whether they are compatible with EU law in relation to the interpretation offered by the Court of Justice in the *Groupe Lactalis* case, which will be discussed shortly, but also with regard to the adoption of EU Implementing Regulation No 2018/775, applicable from 1 April 2020, which contains the EU rules on the mandatory indication of origin in the presence of a primary ingredient obtained in a different country.¹⁴

An important clarification on the provisions now referred to has recently come from the EU Court of Justice, called to give a preliminary ruling within a dispute in which the Lactalis group challenged before the French Conseil d'Etat the decree of 19 August 2016 that imposed, on a "provisional" basis, a term from 1 January 2017 until 31 December 2018, subsequently extended to 31 December 2021, which France had also adopted to make mandatory the indication of the country of farming and the country of processing of milk and cheese.

With the judgment of 1 October 2020, in case C-485/18, the Court ruled that: a) Regulation No 1169/2011 expressly harmonises (thus limiting the powers of Member States by virtue of the provisions of Article 38, paragraph 1, of Regulation No 1169/2011) the matter of the indication of the country of origin or place of provenance of foods in cases where the omission of such indication might mislead the consumer; b) Regulation No 1169/2011 does not, however, expressly harmonise other cases or situations. Consequently, under Article 39 of Regulation No 1169/2011, the Member States may introduce additional mandatory particulars for certain types or categories of food (and not for all food without distinction), including an indication of the country of origin or place of provenance, in circumstances other than those

¹² In Official Gazette No 230 of 16 September 2020.

¹³ Previously, it provided for DM of 9 December 2016, until 31 March 2019, and then DM of 18 March 2019, which was effective until 31 March 2020.

¹⁴ V. Rubino, *Sulle ragioni dell'incoerenza tra il dire e il fare: l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775*, "Diritto Agroalimentare" 2019, No 2, p. 319 ff.

in which failure to give such an indication might mislead the consumer, provided that they are compatible with the objective pursued by the European Union legislator (1st question); (c) Article 39(2) lays down not one but two distinct requirements to enable States to make origin information mandatory, namely (i) the existence of a proven link between certain qualities of certain foods and their place of origin or provenance, and (ii) the proof that the majority of consumers attach significant value to the provision of that information. In particular, the fulfilment of condition (ii) must be established only after the fulfilment of condition (i) has been positively established. In the Court's view, that solution is also justified on the basis of considerations of a systematic nature, recalling for that purpose the provisions of Article 7 of the regulation on fair information, considering it inadmissible to make the mandatory introduction of information attributable to purely subjective aspects and not even when there are objective links between the origin and quality of the food (2nd question); (d) Article 39(2), when it refers to "quality," refers to the qualities which distinguish foods which possess them from similar foods which, having a different origin or provenance, do not possess them (paragraph 50). The ability of the food to withstand transport and the risk of deterioration during transport does not constitute such a quality, since that quality may be possessed irrespective of its origin (3rd question).

Following that judgment, the French Conseil d'Etat annulled the contested decree on 10 March 2021, having evidently found it lacking the conditions required by Article 39(2).

It is no coincidence that the appeal was brought by Groupe Lactalis, a milk and cheese producer (owner, for example, of the Galbani, Vallelata, Invernizzi, Cademartori and Locatelli brands in Italy alone) with a turnover in the billions (18.5 billion euros), 80,000 employees and 250 factories in 50 countries: it did not take a favourable view of a measure such as the one under appeal, which, by requiring the indication of the country of rearing and the country of processing of milk and cheese, was seen as an obstacle to the movement of its products in the internal market.

4. The indication of origin in organic farming products and in PDO and PGI products

In the European system, however, there are further regulatory tools that allow to highlight the geographical origin of food products and to distinguish the production obtained from the "ordinary" one: this is the discipline on quality food products, substantiated in EU Regulation

No 1151/2012 on products with protected designation of origin or protected geographical indication, and in EC Regulation No 834/2007 on organic farming products.

As for the latter, the indication of the origin of the product is compulsory, according to Article 24, Regulation No 834/2007, which imposes, for pre-packaged products, the indication of the place where the agricultural raw materials have been cultivated in terms of “EU/non-EU agriculture;” this is, as it is evident, a rather tenuous indication, as far as the actual origin of the raw material is concerned, but the regulation specifies that “The above-mentioned indication ‘EU’ or ‘non-EU’ may be replaced or supplemented by a country in the case where all agricultural raw materials of which the product is composed have been farmed in that country;” similarly, Article 32, EU Regulation No 2018/848, which is intended to replace the now existing Regulation No 834/2007 with effect from 1 January 2022.¹⁵

Much more attention to the place of production is given, instead, by the discipline on PDO or PGI products, articulated in different regulations, each one having as object distinct products: the EU Regulation No 1151/2012 deals, in fact, with agri-food products, but it is joined by EU Regulation No 1308/2013 for wines, EU Regulation No 2019/787 for spirits and EU Regulation No 251/2014 for aromatised wines.

This is certainly not the place to examine the regulations in question in detail: it is sufficient to note here that the characteristic that distinguishes PDO or PGI products from the corresponding ordinary products is precisely the link between the qualities of the product and the place of origin, so that the latter assumes a decisive role for the product, making its communication to the consumer essential.¹⁶

Products with a denomination of origin also benefit from an important instrument of protection against counterfeiting, imitations and evocations, in order to avoid the phenomena of illegal competition, created by those who appropriate the denomination without having the right to do so.

The logic underlying the regulation of products with denomination of origin is different from that of trademarks, whether individual or collective, since anyone can, in principle, use the denomination as long as the relative production regulations can be respected. On the contrary, the law of trademarks moves from a perspective strictly anchored to the right of ownership,

¹⁵ V.E. Cristiani, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare*, Milan 2021.

¹⁶ In doctrine, for all, see M. Libertini, *L'informazione sull'origine dei prodotti nella disciplina comunitaria*, “Rivista di diritto industriale” 2010, vol. I, p. 289 ff.; A. Di Lauro, *Le Denominazioni d'origine protette (DOP) e le Indicazioni geografiche protette (IGP)*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato...*

so that a trademark can be legitimately used only by its owner or by whoever has been authorized by the owner himself.

Recognition of the designation of origin means that the products benefiting from it are assimilated to those covered by industrial property rights: in this way, quality products remain outside the application of the principle of mutual recognition and the associated tendency to ignore the place of production.

It is true that, although important especially for Mediterranean countries, these are still niche products, even if organic agriculture is destined to increase its market share significantly, in light of the objectives set by the Commission with the Communication “From Farm to Fork,” which proposes to have at least 25% of European farmland devoted to organic production by 2030.

Beyond the discipline, it is important to note that the use of the instrument of the denomination of origin has probably been excessive, perhaps also because of the width of the legislation: it is enough to think of the extraordinary number of Italian products that have obtained the PDO or PGI certification (310 as of April 2021, excluding wines), even with regard to products that are essentially only local, for which the use of a collective geographic brand or a national geographic certification¹⁷ brand would probably have been sufficient and more appropriate.

5. The geographic origin of the product and brands (individual, collective, certification)

The geographical origin of a product can also be highlighted by means of a trademark. It is well known that it is forbidden for individual trademarks to contain references to the geographical origin of the product¹⁸; despite this limitation, however, in some cases even individual trademarks, if particularly strong and appreciated on the market, can allow not only an association between the product and the place of production, but also between the quality of the product and its geographical origin, even in the absence of quality certifications. If it is true, in fact, that the trademark itself does not express

¹⁷ Consider that the “Qualivita” body has compiled a ranking of the top 10 Italian PDO and PGI products by production value; these are, in order of importance: Grana Padano DOP, Parmigiano Reggiano DOP; Prosciutto di Parma DOP; Aceto Balsamico di Modena IGP; Mozzarella di Bufala Campana DOP; Mortadella Bologna IGP; Gorgonzola DOP; Prosciutto San Daniele DOP; Pecorino Romano DOP; Bresaola della Valtellina IGP. These products alone account for 79% of the total value of all the Italian certified products, excluding wines.

¹⁸ Pursuant to Article 13, par. 1, I.C.P., it is forbidden to register trademarks whose signs consist exclusively of, among other things, the geographical origin of the product or service.

a quality but a belonging, in a mediated way the authoritativeness and the seriousness of the producer to whom the trademark belongs may translate into a guarantee of quality.¹⁹

However, the geographical origin of the product can appear in collective and certification marks, with a series of precautions provided for by the relative discipline, which is composite, since there are EU regulations on EU marks, whether individual, collective or certification, and internal regulations on domestic collective and certification marks, which, in turn, operate within a harmonized framework.

In particular, the normative sources that are taken into consideration are EU Regulation No 2017/1001 which regulates EU individual, collective and certification trademarks; EU Directive 2015/2436 whose function is to harmonize the regulations of the Member States on national trademarks; and – as regards for Italy – the Industrial Property Code (IPC)²⁰ which regulates internal trademarks.

On this basis, it is possible to examine in more detail the possibilities offered by the legislation for indicating the geographical origin of a product in a mark other than an individual mark.

Unlike individual trademarks, national collective trademarks (now owned only by public bodies or associations) may contain (thus Article 11, d. lgs. 30/2005) signs and indications to designate the geographical origin of the goods or services, by way of derogation from Article 13, para. 1, Legislative Decree 30/2005 (prohibiting the use of references about the geographical origin of the product in the individual marks); Article 74, EU Regulation No 2017/1001 provides for EU collective trademarks in the same sense. As a balance to this possibility, all producers in the geographical area concerned are however entitled to make use of the collective mark and to become members of the trade association owning the mark, provided that all the requirements set out in the regulation are met. The content of the collective mark is governed by the principle of truthfulness, so that it attests to the fact that the product comes from one of the members and from the geographical area, if any, indicated in the mark; in the light of the presence of the certification mark, it does not appear possible for the collective mark also to perform a guarantee or quality function, functions which are now entrusted to the certification mark.

According to domestic legislation, the national certification mark (in the ownership of entities carrying out certification activities for products or

¹⁹ Thus F. Albisinni, *Marchi e prodotti alimentari*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato...*

²⁰ Legislative Decree No 30/2005.

services) can also be used to guarantee the origin of a product: in this sense, Article 11-bis, I.C.P., provides for that.²¹ It must be highlighted, however, that pursuant to Article 83, EU Regulation No 2017/1001 on the EU trademark, the EU certification mark cannot be used to certify the geographical origin of goods, and this prohibition is evidently to prevent overlaps with the discipline relating to PDO and PGI.²²

In both cases, it is established that the owner of the collective or certification “geographic” trademark cannot prevent third parties from using the geographic name which is the subject of it in a way which conforms to professional correctness (thus Article 11, para. 4, I.C.P., and Article 11-bis, para. 4, I.C.P.).

It is also possible to refuse registration if the mark is likely to create situations of unjustified privilege or otherwise prejudice the development of similar initiatives in the region.

Moreover, the Italian legislation omits any specification of the functions of collective and certification marks, giving central importance to the person entitled to submit the application, and this is contrary to Directive 2015/2436, which diversifies the functions of the two marks (collective and certification) and enhances their respective functions.

Indeed, the Italian legislation also contemplates a further trademark right, such as the “historical trademark of national interest,” governed by Article 11-ter of the I.C.P.:²³ for which a special register is provided listing owners of trademarks registered for at least 50 years or for whom it is possible to demonstrate a continuous use of the trademark for at least 50 years in the marketing of products or services realized in a national productive enterprise of excellence “historically connected to the national territory.” It seems clear that this tool can also be used to promote a product for its connection with the territory, even if the wording of the rule seems to refer to a generic connection with the Italian territory, and not to specific locations.

It is, however, a fact that, the new Articles 11-bis and 11-ter I.C.P. on certification trademarks and historical trademarks of national interest, which are added to the previous regulations on collective trademarks, limit the effects of the prohibition, as per Article 13, par. 1, I.C.P., to register signs relating to geographical origin as trademarks.

²¹ That article has been introduced in the I.C.P. by Article 4, Legislative Decree No 15/2019, on the basis of the possibility offered by Article 28, par. 4, Directive 2015/2436, to approximate the laws of the Member States relating to trade marks.

²² M. Libertini, *Collective marks and certification marks. Functions and problems of the discipline of distinctive signs of collective use*, “Rivista di diritto industriale” 2019, vol. I, p. 466 ff.

²³ Introduced by the law decree No 34/2019, converted in law No 58/2019.

In addition to the above, it must be added that according to the provisions of Article 19 I.C.P. State administrations and the Regions, Provinces and Municipalities can obtain trademark registrations “also having as their object distinctive graphic elements taken from the cultural, historical, architectural or environmental heritage of the relative territory,” with the consequent possible licenses for use.

On the subject of regional brands, Article 29 of EU Regulation No 1151/2012, according to which regional brands can be included among the optional quality indications, is also taken into consideration.

The frame, as we can see, is extremely composite, not to say confused, in light of the lack of clarity that exists, at least at the national level, between the various trademarks other than individual ones and about the possibility, offered by both national and European legislators, of having regional trademarks that to some extent can highlight the territorial origin of products.

Despite the possible points of contact, there are differences between DOP and IGP certifications on the one hand, and national certification marks on the other hand, as well as the ownership logic which certification marks, like any other mark, are based on: not only there is a different procedure to obtain the certification or the mark, but in the regulation of the certification mark (as well as in the collective one) the profile of the qualitative link between product and territory of origin is missing. Furthermore, the control systems are different and the mechanisms for accessing the denomination are different, since in order to legitimately use a trademark, even if it is a collective or certification trademark, an application must be presented by those interested.

Having said that, it is in any case clear that there may be interference between national certification marks and PDO or PGI certifications, with the consequent risk of confusion for consumers, who already have a rather confused picture based solely on the rules on products with designation of origin. In this regard, it is enough to think of the case of “mozzarella,” which can be at the same time a common food, a traditional specialty guaranteed (TSG) mozzarella or two different PDO mozzarellas (buffalo mozzarella from Campania²⁴ and Gioia del Colle mozzarella,²⁵ entered in the register with the recent implementing Regulation EU No 2020/2018 of 9 December 2020).

Moreover, PDOs and PGIs can be also registered as collective brands,²⁶ it being understood that the owner of the collective brand will have to allow its use to all the producers of the typical area complying with the production rules.

²⁴ The product is “Mozzarella di bufala campana.”

²⁵ The exact denomination is “Mozzarella di Gioia del Colle.”

²⁶ Thus Article 53(16) of Law No 128/98, as replaced by Article 14 of Law No 526/1999.

BIBLIOGRAPHY

- Albisinni F. (2021), *Marchi e prodotti alimentari*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare*, Milan.
- Albisinni F. (2020), *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, "Rivista di diritto alimentare" No 3.
- Cristiani E. (2021), *I prodotti dell'agricoltura biologica*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare*, Milan.
- Di Lauro A. (2021), *Le Denominazioni d'origine protette (DOP) e le Indicazioni geografiche protette (IGP)*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare*, Milan.
- Libertini M. (2010), *L'informazione sull'origine dei prodotti nella disciplina comunitaria*, "Rivista di diritto industriale" vol. I.
- Libertini M. (2019), *Collective marks and certification marks. Functions and problems of the discipline of distinctive signs of collective use*, "Rivista di diritto industriale" vol. I.
- Rubino V. (2019), *Sulle ragioni dell'incoerenza tra il dire e il fare: l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775*, "Diritto Agroalimentare" No 2.

COMMUNICATION OF THE ORIGIN OF FOOD PRODUCTS: LEGAL ASPECTS

Summary

The interests that revolve around the mandatory indication of the place of origin of a food product are multiple and often conflicting with each other. Alongside the interests of some producers wishing to highlight the geographical origin of their products, there are conflicting interests of other producers who, for different reasons, prefer not to disclose the origin of their product. Then there are also interests of consumers interested at receiving an ever greater and transparency of the extensive information on the product offered. The indication of the origin of a food product can also constitute an element that has an impact on the proper functioning of the internal market to the extent that it can ultimately induce consumers to purchase national products or, at least, it may affect their purchasing choices: it is therefore necessary to assess the compatibility of the mandatory indication of the origin of the food with the principle of the free movement of goods. This competition of interests explains why the European Union's legislation on this point is somewhat ambiguous: this paper, apart from the presentation of collective marks and certification marks which, although in a limited way, may contain references to the geographical origin of the products, points out to the provisions contained in Regulation EU 1169/2011 on the provision of food information to consumers, as well as the provisions regulating the products with PDO and PGI certificates.

Keywords: information to consumer of foodstuffs, origin of food, country of origin, place of provenance, mandatory labelling, certification marks, collective marks, protected designation of origin, protected geographical indications

INFORMAZIONI SULL'ORIGINE DEI PRODOTTI ALIMENTARI – ASPETTI GIURIDICI

Riassunto

Gli interessi che ruotano attorno all'indicazione obbligatoria del luogo di origine di un alimento sono molteplici e spesso conflittuali tra loro. Accanto agli interessi di alcuni produttori interessati ad evidenziare l'origine geografica dei loro prodotti, vi sono, infatti, interessi contrastanti di altri produttori che, per ragioni opposte, preferiscono invece non divulgare la provenienza del loro prodotto. Ci sono poi gli interessi dei consumatori, che mirano ad avere una sempre maggiore trasparenza e ampiezza delle informazioni fornite loro sul prodotto offerto. Indicare l'origine di un prodotto alimentare può anche costituire un elemento che incide sul corretto funzionamento del mercato interno, nella misura in cui è possibile indurre i consumatori ad acquistare prodotti preferibilmente nazionali o comunque incidere sulle loro scelte di acquisto: occorre quindi valutare la compatibilità tra l'indicazione obbligatoria dell'origine dell'alimento con il principio di libera circolazione delle merci. Questo conflitto fra interessi concorrenziali spiega perché la legislazione dell'Unione Europea di riferimento presenti elementi di ambiguità: l'articolo presenta, oltre alle disposizioni che disciplinano i marchi collettivi e i marchi di certificazione che, pur con alcune limitazioni, possono contenere riferimenti all'origine geografica dei prodotti, anche le disposizioni del Regolamento UE 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, e la disciplina in materia di prodotti certificati IGP e DOP.

Parole chiave: informazioni fornite al consumatore dei prodotti alimentari, origine degli alimenti, paese di origine, luogo d'origine, etichettatura obbligatoria, marchi di certificazione, marchi collettivi, denominazione di origine protetta, indicazione geografica protetta

GIUSEPPE SPOTO*

ORCID: 0000-0001-8176-7809

Luci e ombre del sistema multilaterale degli accordi internazionali sul commercio dei prodotti agricoli

1. Le regole del commercio internazionale

Le regole elaborate nell'ambito del GATT¹ (General Agreement on Tariffs and Trade) e successivamente in seno al WTO² (World Trade Orga-

* Università Roma Tre, Italia.

¹ Il GATT – General Agreement on Tariffs and Trade non nacque come un vero e proprio trattato, ma come un documento accessorio alla Carta dell'Avana, così chiamata per ricordare i negoziati della Conferenza delle Nazioni unite sul commercio e l'occupazione che si tennero all'Avana dal 21 novembre 1947 al 24 marzo 1948. Nel progetto iniziale, gli stati partecipanti avrebbero dovuto costituire l'Organizzazione internazionale del Commercio (ITO – International Trade Organization) raccogliendo le istanze della precedente sessione che si era svolta a Ginevra, ma la Carta dell'Avana non venne ratificata. Tuttavia, il 30 ottobre 1947, i 23 Stati partecipanti decidevano di dare esecuzione all'Accordo Generale, accessorio al Trattato, contenente le regole generali che fino al 1994 hanno disciplinato il commercio internazionale. Il GATT del 1994 si è successivamente ricollegato alle disposizioni del GATT del 1947. Dal punto di vista del rango delle fonti, il GATT è “formalmente degradato” ad uno degli accordi della WTO. Per un approfondimento bibliografico si rinvia a: P. Borghi, *Le regole del mercato internazionale*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Milano 2011; P. Picone, A. Ligustro, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova 2002; A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino 2010, p. 38.

² A. Gooch, *Da Seattle a Doha*, in I. Caracciolo, C. Forte (a cura di), *Il Commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli 2002, p. 39; A. Parenti, *La Conferenza Ministeriale di Doha e il dopo Doha*, in: L.S. Rossi (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione europea*, Bologna 2003, p. 315. Il 14 aprile 1994 veniva firmato il Trattato di Marrakech che istituiva l'Organizzazione mondiale del commercio (World Trade Organization), raccogliendo gli sforzi dell'Uruguay Round, iniziato il 20 settembre 1986 a Punta del Este. Con il termine “round” sono

nization) hanno contribuito a definire la politica commerciale internazionale, consentendo ad ogni paese aderente di concentrarsi sulla produzione dei beni nei settori di maggiore efficienza, potendo acquisire gli altri beni attraverso gli scambi con l'estero. Tuttavia, in materia di politica agricola, il sistema delle regole del commercio internazionale ha seguito un percorso differente, beneficiando di numerose deroghe e sovvenzioni³. Ciò per ragioni assai diverse che ricomprendono la necessaria constatazione che la politica agricola non risponde solamente a finalità di tipo commerciale, ma è anche legata allo sviluppo di fattori ambientali e culturali che devono essere in qualche modo preservati. Dalla nascita del GATT, le regole del commercio globale hanno, nel loro insieme, facilitato le liberalizzazioni degli scambi internazionali delle merci e dei servizi, sulla base della generale convinzione, secondo cui l'abbattimento delle barriere commerciali corrisponda ad un generale incremento del benessere collettivo. Per il raggiungimento di questi obiettivi, il WTO, che ha raccolto l'eredità del GATT, ha contribuito alla definizione di un sistema di regole generali e di apposite eccezioni.

Qualsiasi merce che viene trasferita da un paese ad un altro è sottoposta ad una serie di controlli ed all'eventuale pagamento di dazi doganali. Di solito, l'ammontare del dazio è più elevato per le merci che sono considerate dallo Stato importatore in concorrenza con le merci prodotte a livello interno, mentre la pressione delle tariffe diventa più tenue per le merci che il paese importatore non è in grado di produrre e che sono considerate utili agli interessi nazionali. I dazi doganali possono anche svolgere la funzione di incrementare le entrate del bilancio statale, ma hanno soprattutto finalità di tipo protezionistico in relazione agli interessi e al bilanciamento dei valori considerati più importanti per l'economia degli stati.

indicati i negoziati internazionali che hanno contraddistinto l'evoluzione delle regole in materia di commercio internazionale. Vi sono stati i round di Ginevra (1947), di Ancey (1949), di Torquay (1951), di Ginevra (1956), il "Dillon" Round (1960-1961), il "Kennedy" Round (1964-1967), il Tokyo Round (1973-1979 che originariamente avrebbe dovuto chiamarsi Nixon Round, ma che fu denominato diversamente dopo lo scandalo delle dimissioni del Presidente degli Stati Uniti), l'Uruguay Round (1986-1994), nonché il Doha Round, in Qatar.

³ A. Jannarelli, *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, "Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'Ambiente" 2009, n. 6, p. 375; F. Gencarelli, *Gli aiuti di Stato in agricoltura*, "Rivista diritto agrario" 2009, n. 1, p. 23; E. Triggiani, *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari 1989. Per quanto riguarda la nozione di sovvenzione nell'ambito del WTO si veda l'art. 1 dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative (SCM) che ricomprende qualsiasi contributo finanziario elargito da organismi pubblici, direttamente sotto forma di trasferimenti di fondi, o sotto qualsiasi altra forma di sostegno al reddito o ai prezzi, in termini che richiamano il concetto di aiuto parimenti elaborato in ambito comunitario.

Il GATT e il WTO hanno cercato di diminuire la pressione dei dazi commerciali, incentivando il libero scambio attraverso i principi fondamentali della consolidazione delle tariffe, del divieto di quote nella bilancia delle importazioni e delle esportazioni, della parità tra prodotti provenienti dai diversi paesi, attraverso il c.d. “trattamento della nazione più favorita” (Most Favoured Nation) e della non discriminazione tra prodotti nazionali e stranieri⁴.

In base a tali regole, ogni paese aderente, a seguito di un round di negoziati, deposita una lista delle merci corredata dai rispettivi dazi “consolidati”. Una volta fissate le tariffe, il paese importatore non potrà applicare successivamente dazi più elevati, né in generale potrà fare ricorso a restrizioni quantitative all’importazione o esportazione dei prodotti. Senza quest’ultima previsione, la liberalizzazione delle tariffe sarebbe infatti vanificata, permettendo ad un paese di porre discrezionalmente dei limiti quantitativi alle merci da importare e determinando così delle disparità tra i diversi paesi esportatori. Il sistema introdotto evita inoltre la possibilità per un paese di mantenere elevato il prezzo di un determinato prodotto o di favorire le industrie nazionali a detrimento della concorrenza straniera, mediante limitazioni quantitative all’esportazione, salvo che lo stesso WTO consenta di applicare meccanismi derogatori.

Un altro principio fondamentale è quello della nazione più favorita, secondo cui, qualora un paese del WTO conceda ad un altro paese condizioni commerciali più vantaggiose rispetto a quelle riconosciute ad altri paesi, sarà obbligato ad estendere tali condizioni anche agli altri stati⁵.

Una volta che l’esportatore abbia pagato il corrispondente dazio doganale, dovrà essere applicato al prodotto il medesimo trattamento dei prodotti nazionali. È evidente che tale equiparazione di trattamento debba riguardare non solo prodotti che sono perfettamente identici, ma anche prodotti simili, perché dal punto di vista dei consumi potrebbero essere considerati tra di loro sostituibili e quindi concorrenti.

A tali principi generali potrebbero però essere applicate alcune eccezioni, consentendo di introdurre regimi commerciali agevolati nei confronti di

⁴ G. Schiavone, *Il principio di non-discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano 1966.

⁵ Per i servizi valgono alcune eccezioni fissate dall’accordo GATS (General Agreement on Trade in Services – Accordo quadro per il commercio dei servizi), in quanto, a differenza delle regole di circolazione delle merci previste dal GATT, dove il principio di non discriminazione ha un’applicazione generalizzata, per i servizi tale principio vale soltanto se lo stato ha assunto impegni specifici ed entro i limiti di tali impegni. Inoltre, nel settore dei servizi, un paese può, in via eccezionale, derogare al principio della nazione più favorita, favorendo l’accesso al proprio mercato solo per alcuni stati, purché tale discriminazione sia limitata nel tempo (e più precisamente entro un periodo che non può essere superiore a dieci anni).

determinati paesi, senza dovere obbligatoriamente estendere tali specifiche deroghe anche a tutti gli altri oppure, in altre ipotesi, consentendo misure restrittive. Nella prima categoria rientrano le formazioni di unioni doganali e le zone di libero scambio, mentre nella seconda categoria rientrano le limitazioni introdotte per preservare interessi considerati di rango superiore, rispetto al principio di libertà del commercio, come ad esempio nelle ipotesi di tutela per ragioni sanitarie. Per ottenere una deroga è necessario il consenso degli altri membri del WTO che potrebbero essere più disponibili nei confronti dei paesi sottosviluppati, e meno favorevoli rispetto a situazioni derogatorie che si dimostrano vantaggiose solamente per i paesi sviluppati. Un ulteriore sistema di eccezioni concepito a vantaggio dei paesi in via di sviluppo è altresì assicurato dalle regole generalizzate delle preferenze.

Oltre alle deroghe che richiedono il consenso degli altri stati membri⁶, il WTO riconosce la possibilità unilaterale di ogni Stato di non applicare i principi generali, qualora debbano essere prese in considerazione misure restrittive ritenute necessarie per proteggere la salute, la morale pubblica, il patrimonio storico e artistico, le risorse naturali esauribili ed in generale per la sicurezza del paese, ma anche la possibilità di richiedere ed ottenere, da parte del singolo membro, misure temporanee di protezione del mercato nazionale nelle ipotesi in cui vi sia il pericolo di grave crisi per il bilancio dello stato o per l'industria nazionale. Nel primo caso, per limitare le importazioni è necessario che la richiesta sia monitorata dal Fondo monetario internazionale e nel caso di grave pericolo per l'industria nazionale, potrebbe essere disposto, che la misura restrittiva alle importazioni di determinati beni sia accompagnata dallo Stato richiedente con un regime compensativo

⁶ Deve essere precisato che nel 1994, insieme al Trattato istitutivo del WTO è stata approvata l'Intesa sulla soluzione delle controversie (DSU – Dispute Settlement Understanding) che ha previsto in caso di controversie quattro fasi: la prima fase è quella delle consultazioni tra le parti per trovare una ricomposizione amichevole; la seconda, è la fase “giudicante” di primo grado davanti ad un Panel di tre membri indipendenti; la terza fase è quella “giudicante” di secondo grado davanti all'Organo di appello, formato da sette membri indipendenti; la quarta fase è quella esecutiva. L'Intesa *Dispute Settlement Understanding* ha anche modificato la regola del consenso positivo che imponeva l'unanimità per raggiungere una decisione, applicando la regola del c.d. “consenso negativo”, per cui l'unanimità è necessaria se occorre rigettare una decisione. A. Adinolfi, *La soluzione delle controversie nell'OMC ed il contenzioso euro-statunitense*, in: G. Venturini, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano 2000, p. 155; F. Leita, *La soluzione delle controversie nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (a cura di), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Milano 1998, p. 105; A. Ligustro, *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova 1996; M. Di Stefano, *Soluzione delle controversie nell'OMC e diritto internazionale*, Padova 2001.

per altri beni, bilanciando le perdite degli Stati che subiscono tali misure protezionistiche con vantaggi derivanti da altre concessioni.

Il principio di consolidamento tariffario potrebbe essere derogato, introducendo specifiche misure di difesa commerciale, consentendo dazi più elevati su specifici prodotti, nelle ipotesi in cui questi ultimi siano importati in un paese, praticando prezzi molto bassi. Tali prezzi potrebbero essere il risultato di politiche commerciali aggressive da parte dei produttori, come avviene mediante il dumping⁷, ovvero di misure di sostegno erogate dai governi dei paesi (come avviene per le ipotesi di sussidi e sovvenzioni nazionali). Per contrastare il dumping, potrebbe essere consentito al paese importatore di applicare dazi più elevati, diretti a neutralizzare il vantaggio eccessivo derivante da prezzi ribassati e estremamente più competitivi, tenendo conto della differenza tra il prezzo applicato nel mercato interno e quello del paese di esportazione. Più complesse e articolate potrebbero essere invece le contromisure per neutralizzare gli effetti anticoncorrenziali provocati dalle sovvenzioni e dai sussidi dei paesi esportatori a vantaggio delle proprie imprese, perché in queste ipotesi bisognerebbe più correttamente distinguere tra misure vietate e misure legittime, considerato che non tutti gli interventi sono in effetti sempre idonei a produrre distorsioni nel mercato, come ad esempio nelle ipotesi di incentivi fiscali concessi alle imprese nazionali per ridurre le emissioni nocive per l'ambiente.

Oltre alle barriere tariffarie i traffici commerciali sono condizionati anche da barriere tecniche, infatti, per determinare la sicurezza di un prodotto, i produttori devono garantire che i metodi di produzione vengano condotti conformemente alle regole che si sono sviluppate nel corso degli anni, assicurando risultati e caratteristiche standard, considerate necessarie per commercializzare legittimamente il bene. Per evitare l'utilizzo distorto di tali standard e armonizzare i metodi di produzione e le caratteristiche richieste genericamente per considerare rispettate le presunzioni di sicurezza, sono stati sottoscritti due tipologie di accordi: l'accordo sulle barriere tecniche al commercio (TBT – Technical Barriers to Trade), relativo ai prodotti industriali, e l'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SP – Sanitary and Phytosanitary Agreement), relativo ai prodotti agricoli⁸.

⁷ A. Papisca, *Dumping e antidumping nel diritto Internazionale*, "Diritto internazionale" 1970, n. 3, p. 380; L.C. Ubertazzi, *Dumping*, in: *Novissimo digesto italiano. Appendice*, vol. III, Torino 1982, p. 198.

⁸ Nel *Sanitary and Phytosanitary Agreement* sono indicate le regole base e gli standard che gli stati aderenti devono rispettare in materia di sicurezza alimentare, sanità animale e protezione delle piante, oltre alle disposizioni delle principali organizzazioni internazionali di riferimento come l'OIE per la Sanità Animale, la FAO per la Sicurezza degli Alimenti, l'IPPC per la sanità delle piante.

Entrambi gli accordi richiamano espressamente l'applicazione dei principi della nazione più favorita, per cui le regole e le procedure di verifica seguite per i prodotti nazionali devono essere estese anche ai prodotti di origine straniera e del principio in base al quale le regole e i controlli non devono creare più ostacoli al commercio di quanto sia strettamente richiesto per raggiungere le finalità di protezione della salute e dell'ambiente, ma si differenziano in riferimento alle disposizioni ritenute in concreto necessarie per determinare se una misura nazionale possa discostarsi dagli standard internazionali che sono molto più dettagliati nell'accordo SPS. Tale accordo ammette eccezionalmente misure nazionali superiori rispetto agli standard internazionali sulla base di prove scientifiche evidenti, ovvero se le prove scientifiche non sono sufficienti, ma vi è stata comunque una valutazione oggettiva del rischio, in base al principio di precauzione. Tuttavia, in questo caso, le misure adottate dovranno essere temporanee, in attesa di prove scientifiche più idonee.

Il commercio dei prodotti agricoli, nonostante le regole del GATT siano state fin dall'inizio applicate anche a questi ultimi, ha seguito una evoluzione normativa differente rispetto agli obiettivi di piena liberalizzazione perseguiti per il commercio dei prodotti industriali. L'Uruguay Round ha rappresentato la tappa più importante di questo discostamento della materia agricola dai principi generali del libero commercio internazionale, che ha rafforzato un sistema di protezioni basato su tariffe doganali, prevedendo una percentuale di riduzione a seconda del grado di sviluppo del paese, ma anche numerose tipologie di sovvenzioni. Le misure che però possono influenzare maggiormente il prezzo dei prodotti sono quelle legate all'esportazione, perché permettono ai produttori di un determinato paese di vendere i prodotti ad un prezzo minore o uguale a quello di mercato, quando i costi di produzione per questi ultimi non lo potrebbero consentire perché troppo alti. Tali agevolazioni, precedentemente ammesse dal GATT, sono state in generale vietate con l'Uruguay Round, fermo restando la possibilità di prevedere alcune eccezioni e negoziati specifici, nonché l'applicazione di periodi transitori e comunque la possibilità di impegni meno stringenti per i paesi più poveri.

2. L'Accordo sull'agricoltura

Tra i numerosi accordi multilaterali per scambiare merci⁹ raggiunti con il Trattato di Marrakech del 1994 vi è stato anche l'Accordo sull'agricol-

⁹ Oltre al GATT del 1994 e ai relativi Accordi di applicazione, furono conclusi: l'Accordo sull'agricoltura; l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie; l'Accordo sulle materie tessili,

tura¹⁰ che ha avuto come obiettivo fondamentale di disciplinare, mediante il ricorso a criteri di specialità, il mercato dei prodotti agricoli, risolvendo molti contrasti che in passato erano sorti a causa delle numerose lacune del GATT in materia di agricoltura. Il primo passo è stato svolto in direzione della individuazione analitica dei prodotti disciplinati dall'Accordo, mediante l'elencazione inserita nell'Allegato I, prevedendo al contempo un regime di eccezioni per alcuni prodotti, con l'avallo del Sistema doganale armonizzato.

In un secondo momento, attraverso negoziati bilaterali, venivano fissate le riduzioni dei dazi per ciascun prodotto agricolo, ed attraverso il meccanismo della clausola della nazione più favorita, estese anche a vantaggio degli altri Stati, realizzando profonde modifiche delle misure in materia di prodotti agricoli, pur mantenendo comunque in piedi un sistema di garanzie per alcuni Paesi e per alcuni prodotti soggetti ad un trattamento speciale, prevedendo la possibilità di esenzioni compensate con una maggiore apertura al mercato per prodotti considerati non strategici, nonché, all'occorrenza, applicando discipline differenziate per gli Stati più deboli.

Un altro punto nevralgico dell'Accordo, oltre al graduale dovere di riduzione del valore delle esportazioni sovvenzionate¹¹, ha riguardato il sistema dei sostegni interni, che è stato inquadrato in una prospettiva nuova, la quale, pur continuando a considerare in linea di principio, potenzialmente pericolosi e destabilizzanti per il mercato internazionale, interventi di aiuto interno, introduce esplicitamente significative e generalizzate deroghe in materia di

l'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi; l'Accordo sulle regole in materia di origine; l'Accordo sugli investimenti commerciali; L'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative; L'Accordo sulle procedure in materia di licenza di importazione; L'Accordo sulle misure di salvaguardia; L'Accordo sulle ispezioni dei carichi pre-imbarco; l'Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS); l'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale (TRIPs); l'Intesa sugli impegni nel settore finanziario; l'Intesa sul meccanismo di riesame delle politiche commerciali; l'Intesa riguardante la soluzione delle controversie. Inoltre furono raggiunti quattro Accordi commerciali plurilaterali per specifiche merci, relativamente agli aeromobili civili, agli appalti pubblici, alle carni bovine e ai prodotti lattiero-caseari, ma questi due ultimi, nel 1997, vennero assorbiti nell'ambito dell'Accordo sull'agricoltura.

¹⁰ E. Rook Basile, A. Germanò, *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Milano 1998; F. De Filippis, L. Salvatici, *WTO e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Cancun*, Roma 2003; P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech: prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano 2004; L. Costato, *L'Accordo sull'agricoltura del Trattato di Marrakech*, "Rivista di diritto agrario" 1996, n. 2, p. 256.

¹¹ Il sistema di riduzione non riguarda però gli aiuti alimentari in ottemperanza ai principi stabiliti dalla Fao e dalle convenzioni internazionali, nonché le sovvenzioni conformi agli impegni assunti nelle c.d. "Schedules of concessions".

agricoltura¹², organizzando le misure in livelli differenti, rappresentati da scatole di vari colori: verde¹³, per le sovvenzioni ammesse senza controlli specifici, perché ritenute non in grado di influenzare il commercio, come ad esempio quelle destinate alla ricerca; giallo-ambra¹⁴, per indicare tutte le altre forme di sovvenzioni che pur essendo ammesse, vanno sottoposte ad un maggiore controllo e che possono essere adottate solamente entro un arco di tempo circoscritto, tra sei e dieci anni, a seconda se il paese sia sviluppato o in via di sviluppo. Infine, i sussidi agli agricoltori ed in generale le forme di sostegno al reddito degli agricoltori che limitano le produzioni sono state catalogate all'interno della c.d. "scatola blu" o blue box.

Negli anni successivi al c.d. "Uruguay round", la materia dell'agricoltura rimane al centro del dibattito internazionale, dominando le discussioni in seno alle Conferenze ministeriali di Seattle e di Ginevra. Si vengono in particolare a contrapporsi due opposti orientamenti, da una parte le tesi di una più ampia liberalizzazione in campo agricolo, patrocinata dal c.d. "gruppo di Cairns"¹⁵ sostenute in particolare da paesi grandi esportatori di prodotti agricoli e dall'altro, la posizione dell'Unione europea, più favorevole al sostegno in agricoltura e soprattutto all'applicazione di regole speciali ai prodotti agricoli rispetto ad altre merci.

Il principio fondamentale applicato alle sovvenzioni in materia di agricoltura a seguito del Trattato di Marrakech è quello di esaminare la loro

¹² Per un'analisi delle specifiche regole in agricoltura e sull'ampliamento dell'ambito di studio del diritto agrario si rinvia al ragionamento di: R. Budzinowski, *Il futuro del diritto agrario. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2011, n. 3, pp. 109.

¹³ J. Rude, *Under green box. The WTO and Farm Subsidies*, "Journal of World Trade" 2001, vol. 35(5), p. 1015.

¹⁴ In generale, la c.d. scatola gialla è destinata a ricomprendere le misure di sostegno interno, legate al prezzo di un prodotto. Tuttavia, la catalogazione di queste misure ha generato spesso confusione tra gli interpreti, sia per le difficoltà tecniche connesse con il riferimento al colore prescelto, denominato nelle fonti "amber" e tradotto nei documenti alternativamente come rosso o giallo, sia perché tale scatola ha rappresentato principalmente la funzione di ricomprendere in via residuale sostegni non rientranti nelle altre categorie, concernenti misure disaccoppiate rispetto al prezzo. Per ciascun prodotto viene individuata la Misura aggregata di sostegno (Mas), calcolata in base alla differenza tra il prezzo amministrato e il prezzo fisso esterno di riferimento, moltiplicata per la quantità del singolo prodotto ammessa al prezzo garantito. Posto che il prezzo fisso esterno di riferimento è dato dal prezzo mondiale unitario, la Misura aggregata di sostegno consente di stabilire il livello annuo di sostegno per prodotto agricolo, anche se rimangono regole diverse per alcuni prodotti, come ad esempio i prodotti ortofrutticoli.

¹⁵ Il "gruppo di Cairns" prende il nome dalla città australiana dove venne costituito, raggruppando 17 paesi grandi esportatori: Argentina, Australia, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malaysia, Nuova Zelanda, Paraguay, Filippine, Sud Africa, Thailandia, Uruguay.

idoneità a determinare effetti distorsivi sulla concorrenza, catalogando le misure ammesse e quelle vietate in base all'inserimento nelle c.d. "scatole colorate". L'obiettivo generale, tuttavia, rimane quello di ridurre, quanto più possibile, il sostegno interno e i sussidi all'esportazione. Inevitabilmente, questa prospettiva generale sposta il successivo dibattito sugli aspetti di multifunzionalità dell'agricoltura¹⁶, spingendo i paesi sostenitori delle politiche di aiuto in prima linea all'allargamento delle misure dei c.d. "non-trade concerns", cioè di quelle misure in grado di salvaguardare obiettivi non commerciali, considerati meritevoli di tutela.

Vi è poi la espressa conferma di una clausola di salvaguardia¹⁷ che consente di adottare misure diverse, rispetto a quelle che dovrebbero essere applicate, ogni volta che si verificano condizioni economiche oggettive e transeunti.

Dall'evoluzione dei negoziati appare evidente l'esigenza di trovare risposte per ridurre le controversie in materia di barriere non tariffarie. Infatti, l'esistenza di barriere alla circolazione dei prodotti potrebbe provenire non soltanto dalle tariffe, ma anche da norme tecniche applicate in modo difforme da parte degli Stati. Da qui, la necessità di eliminare gli ostacoli non tariffari. Il rimedio che è stato considerato più idoneo dopo l'approvazione dell'Accordo sull'Agricoltura annesso al Trattato di Marrakech del 1994, si è concentrato sulla sostituzione delle barriere non tariffarie con dazi equivalenti, per poi procedere ad una loro riduzione, trasformando eventuali ostacoli indiretti, in misure evidenti più facilmente gestibili e consentendo attraverso questo processo la loro effettiva riduzione. Con l'Accordo agricolo è stata anche approvata la c.d. "scatola di sviluppo" per ricomprendere sovvenzioni agli investimenti agricoli e sussidi destinati specificatamente ai produttori agricoli dei Paesi in via di sviluppo, elaborando trattamenti preferenziali e differenziati a favore di questi ultimi, classificati come "Paesi ACP" (dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico).

In linea di principio, quindi, le barriere tariffarie non sono più ammesse dopo l'approvazione dell'Accordo sull'agricoltura, ma rimane il problema delle barriere non tariffarie, costituite spesso da regole tecniche relative ai processi produttivi differenti da paese a paese.

Un ulteriore aspetto che viene considerato di fondamentale importanza è offerto dalle necessità di tutelare l'ambiente e la salute, richiedendo che

¹⁶ A. Smith, *Possono essere risolti giudizialmente gli "aspetti non commerciali"? L'inserimento di nuovi argomenti nell'Accordo sulla agricoltura della World Trade Organization*, "Rivista di diritto agrario" 2001, n. 1, p. 248.

¹⁷ Art. 5 dell'Accordo agricolo.

tali obiettivi siano presi in considerazione per l'ammissibilità nel mercato dei prodotti alimentari che devono essere realizzati nel rispetto degli standard di sicurezza ambientale e di protezione della salute dei consumatori. Pertanto, i paesi sviluppati pretendono che i prodotti importati siano in grado di garantire il medesimo livello di sicurezza di quelli nazionali.

La dottrina¹⁸ ha osservato che continua ad esistere la divisione del pianeta tra Paesi poveri che non hanno sufficienti quantità di alimenti per sfamarsi e hanno il problema della *food security* e Paesi ricchi in cui prevale l'esigenza della *food safety*, che è diventata per questi ultimi la maggiore preoccupazione.

A questo fine contribuisce soprattutto l'Accordo internazionale sulle misure sanitarie e fitosanitarie, che si pone tra gli obiettivi fondamentali anche quello di armonizzare le regole tecniche dei diversi Paesi, contrastando l'eventualità che possano sorgere forme di protezionismo indiretto.

3. L'Accordo internazionale sulle misure sanitarie e fitosanitarie

L'Accordo SPS (acronimo di Sanitary and PhitoSanitary measures) introduce alcuni principi generali che i Paesi membri sono tenuti a rispettare per evitare conflitti, considerando "misura sanitaria e fitosanitaria" qualsiasi misura diretta a proteggere la vita o la salute degli animali o dei vegetali dai rischi derivanti da parassiti, da malattie o da agenti patogeni; la vita o la salute dell'uomo e degli animali dai rischi per l'utilizzo di additivi, agenti contaminanti, tossine o comunque agenti patogeni presenti negli alimenti, nelle bevande o nei mangimi per gli animali; la vita o la salute dell'uomo dai rischi derivanti da malattie trasmesse dagli animali, dai vegetali o dai loro prodotti ed, in generale, le misure che preservano il territorio di uno Stato dall'insediamento o dalla diffusione di parassiti.

L'Accordo SPS garantisce la possibilità di ciascuno Stato di introdurre le misure sanitarie e fitosanitarie che ritiene necessarie per la protezione della salute umana, vegetale ed animale, purché tali scelte siano ben ponderate e fondate su principi scientifici. In altre parole, il richiamo alla giustificazione scientifica delle misure consente di delimitare la discrezionalità degli Stati, ancorando le scelte da compiere a parametri di legittimazione oggettiva, che richiedono inevitabilmente l'applicazione di criteri considerati validi a livello internazionale e non solo interno.

¹⁸ A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli...*, p. 65.

L'Accordo SPS consente quindi di introdurre eccezioni rispetto alle disposizioni generali in materia di commercio internazionale, ma per contemperare tali esigenze con la promozione di regole tecniche concordate ed uniformi tra i vari Paesi, un ruolo di assoluta centralità per scongiurare eccessi è garantito dalle norme del Codex Alimentarius¹⁹ e dal TBT²⁰, da cui si può desumere la validità del principio di equivalenza²¹, secondo cui un paese deve accettare gli standard di un altro, anche quando questi ultimi siano differenti dai propri, purché lo Stato che esporta offra garanzie equivalenti a quelle dell'importatore. Orbene, se da un lato, formalmente, l'onere di fornire la prova della c.d. "equivalenza" spetta allo Stato esportatore è anche vero che il paese importatore, che vuole ricorrere a standard più stringenti rispetto a quelli fissati a livello internazionale, dovrà comunque giustificare tale scelta, indicando chiaramente a quali rischi la misura sia indirizzata.

In altre parole, è riconosciuto il diritto di ogni Stato a scegliere liberamente il livello di protezione della salute che considera più appropriato per le proprie esigenze interne, ma per "opporre" tale scelta all'esterno, dovrà spiegare che gli obiettivi e le ragioni esposte sono fondate su una valutazione dei rischi che deve far riferimento alle procedure accettate a livello internazionale, perché nessuna misura potrà essere adottata come strumento di discriminazione ingiustificata al commercio. Di conseguenza, gli standard di protezione della salute richiesti per i prodotti importati devono essere applicati anche per i prodotti interni.

¹⁹ Si tratta di un insieme di regole predisposte dalla *Codex Alimentarius Commission* che è stata istituita nel 1963 dalla FAO e dall'OMS per proteggere la salute dei consumatori e garantire la correttezza degli scambi commerciali internazionali.

²⁰ L'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi o TBT (Technical Barrier to Trade) dispone che i paesi membri devono applicare regolamenti tecnici che non determinano ostacoli ingiustificati al commercio internazionale o misure che non siano più restrittive di quanto necessario alla tutela della salute e della sicurezza delle persone, degli animali e dei vegetali, alla protezione dell'ambiente, alla sicurezza nazionale, alla prevenzione di pratiche decettive. Per la valutazione si applicano tre test: il c.d. "suitability test" che permette di verificare nello specifico l'obiettivo perseguito; il c.d. "necessity test" per valutare se la regola sia necessaria o meno; il c.d. "proportionality test" per accertare gli effetti negativi sul commercio internazionale. Cfr. A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli...*, p. 86.

²¹ A. Alemanno, *Gli accordi di reciproco riconoscimento di conformità dei prodotti tra regole OMC ed esperienza europea*, "Diritto del commercio internazionale" 2003, n. 17(2-3), p. 379. Già il GATT del 1947 aveva espressamente riconosciuto la possibilità per gli Stati di introdurre misure necessarie a proteggere la vita e la salute degli uomini, degli animali e delle piante, ammettendo limitazioni all'importazione, pur nell'ambito della garanzia della c.d. "parità interna" attraverso il criterio dell'equivalenza.

4. L'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (TBT), le barriere non tariffarie, le regole tecniche e le etichette alimentari

Uno Stato potrebbe creare ostacoli all'importazione delle merci attraverso l'approvazione di modalità obbligatorie di produzione e commercializzazione degli alimenti nel suo territorio. Per questa ragione, se da un lato bisogna rispettare la libertà di un paese di adottare le regole ritenute più idonee per la progettazione, la produzione, l'installazione, la manutenzione di beni e servizi, dall'altro versante, occorre parimenti garantire che tali regole non finiscano per essere solamente ostacoli alla circolazione delle merci o dei servizi, realizzando forme di elusione delle convenzioni internazionali. Appare evidente quindi che le regole di etichettatura degli alimenti e la disciplina delle informazioni obbligatorie da inserire nelle etichette diventano fondamentali non soltanto per garantire i diritti dei consumatori, ma anche per evitare distorsioni alla concorrenza tra imprese nazionali e imprese straniere. Certamente, non tutte le disposizioni tecniche e la previsione di standard dei processi di realizzazione di beni e servizi hanno la medesima funzione o generano criticità e disarmonie. Più esattamente occorrerebbe distinguere tali disposizioni in base all'autorità che le ha predisposte e valutare se siano applicate su base volontaria o se invece siano regole obbligatorie. Per questa ragione, dalle regole tecniche che sono adottate dai pubblici poteri bisogna tenere distinte le c.d. "norme tecniche" che vengono adottate dagli enti privati di normalizzazione e che a differenza delle prime non sono obbligatorie.

Nell'ambito delle regole tecniche vanno ricompresi i metodi e i procedimenti di produzione, le regole che incidono sulla commercializzazione di un prodotto e quelle che vietano l'impiego o la commercializzazione di alcuni componenti o ingredienti.

Per queste ragioni, si può comprendere il ruolo fondamentale dell'Accordo TBT (*Technical barriers to trade*) sulle norme tecniche considerate ammissibili, in modo da evitare di impedire o contrastare in modo illegittimo la circolazione dei prodotti all'interno di uno Stato. In linea di principio, è vietato utilizzare regolamenti tecnici in maniera strumentale per proteggere le proprie merci e discriminare quelle provenienti da un altro Stato. Per contrastare tale fenomeno, l'Accordo TBT individua accuratamente gli obiettivi legittimi che consentono di applicare regole tecniche differenti, come: sicurezza nazionale; tutela della salute o sicurezza delle persone; protezione degli animali, vegetali e dell'ambiente; prevenzione di pratiche

ingannevoli, richiamando la necessaria esistenza di dati tecnici e scientifici in grado di giustificare tali misure²².

Nell'ambito dell'Unione europea, va ricordato che per bilanciare l'esigenza di proteggere la libertà di circolazione delle merci, senza compromettere l'autonomia normativa dei singoli Stati, oltre a potenziare un elevato livello di armonizzazione delle norme comuni, la strada che è stata ritenuta più idonea ad evitare controversie nei rapporti commerciali tra Stati è stata demandata all'applicazione del principio di mutuo riconoscimento, richiamato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, per assicurare che all'interno dello spazio comune europeo le merci, i servizi e gli operatori economici possano circolare e operare in ciascun paese membro con le stesse condizioni previste per le merci, i servizi e gli operatori nazionali.

L'approvazione di regole tecniche da parte di ciascuno Stato membro è ammessa, ma per evitare distorsioni o costituire ostacoli al commercio, deve avvenire nel pieno rispetto di una procedura (c.d. "stand still") che prevede la preventiva notifica della regola da applicare a livello nazionale alla Commissione, ed un intervallo obbligatorio di tempo per valutare la possibilità di introdurre validamente tale regola. Il mancato rispetto di tale procedura rende inopponibile la regola tecnica nazionale nei confronti di terzi.

Nell'ambito del commercio internazionale, è evidente che più elevato è il livello di armonizzazione delle norme tecniche, minore sarà la possibilità di discriminazione tra Stati. Le norme tecniche riguardano non solo i prodotti, ma anche le modalità di produzione, coinvolgendo la tutela dell'ambiente e il rispetto di clausole sociali. Questi aspetti sono diventati prioritari per molti Stati, e rappresentano oggi il terreno di maggiore confronto di compatibilità delle produzioni sul mercato mondiale.

Occorre precisare che le differenze sulle informazioni da inserire in etichetta possono riguardare aspetti di carattere non prettamente giuridico o economico, eppure in grado di influenzare la circolazione dei beni. Infatti, il commercio di determinati prodotti e l'andamento dei consumi sono condizionati da molteplici fattori culturali e sociali, perché i gusti e le sensibilità dei consumatori variano da paese a paese. Vi potrebbero essere informazioni considerate indispensabili per alcuni e non per altri, così, se alla base di queste differenze vi sono valori soggettivi eterogenei e se ciò che risulta necessario proteggere dal punto di vista sociale e culturale per un ordinamento non ha la medesima considerazione per un altro ordinamento, è evidente che tali fattori finiscono per generare ostacoli al commercio, e diventano più difficili da gestire o eliminare, rispetto ai dazi o ai meri sussidi statali.

²² P. Cirielli, *L'armonizzazione tecnica nello spazio giuridico globale*, "Rivista trimestrale diritto pubblico" 2008, n. 2, p. 415.

4.1. L'accordo sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale (TRIPs)

Il tema delle barriere tecniche è strettamente connesso all'Accordo sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale (o Accordo TRIPs – *Trade Related Intellectual Property Rights*). In particolare, ai fini degli argomenti trattati, l'attenzione deve essere rivolta alle parti del TRIPs che disciplinano le indicazioni geografiche²³. Questi segni hanno la funzione di attribuire un particolare valore al prodotto, collegando la realizzazione dello stesso non soltanto con il luogo geografico di produzione, ma anche con la storia e la cultura di una determinata zona. È evidente che l'informazione territoriale fornita mediante il segno geografico rende il prodotto distinguibile da altri simili prodotti e deve essere tutelata. L'Accordo TRIPs applica i medesimi meccanismi di tutela della proprietà intellettuale alle indicazioni geografiche, realizzando una protezione sul mercato mondiale, visto che ogni Stato che ha sottoscritto l'Accordo deve assicurare tale protezione alle indicazioni geografiche registrate. Per queste ragioni, è vietato l'utilizzo del nome geografico per prodotti che non sono originari in quel luogo geografico ed è riconosciuto ai titolari il diritto esclusivo di utilizzare il toponimo protetto.

Più precisamente, a mente dell'art. 22.1 dell'Accordo TRIPs vanno considerate indicazioni geografiche quelle che “identificano un prodotto come originario del territorio di uno Stato membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano *essenzialmente* attribuibili alla sua origine geografica”. Qualsiasi uso indebito del nome geografico configura un atto di concorrenza sleale che non può essere tollerato, a meno che l'indicazione geografica sia diventata nome generico dell'intera categoria di prodotti. Come per la tutela dei marchi, rimangono quindi fondamentali i presupposti di novità, verità

²³ S. Carmignani, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Firenze 2001, p. 149; A. Germanò, *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP*, “Diritto agroalimentare” 2017, n. 2, p. 287; B. O'Connor, *The law of geographical indications*, London 2004; L. Baeumer, *Protection of Geographical Indications Under WIPO Treaties and Questions Concerning the Relationship Between those Treaties and the TRIPs Agreement*, in: *Symposium on the Protection of Geographical Indications in the Worldwide Context*, Geneva 1999, pp. 9–39; K.W. Watson, *Reign of Terroir: How to Resist Europe's Efforts to Control Common Food Names as Geographical Indications*, “Policy Analysis” 2016, n. 787, p. 7; L. Lorvellec, *You've Got to Fight for Your Right to Party: A Response to Professor Jim Chen*, “Minnesota Journal of Global Trade” 1996, n. 5, p. 65; J.D.C. Turner, *Intellectual property and EU competition law*, Oxford 2010, p. 265.

e capacità distintiva del segno, che le indicazioni geografiche devono possedere per richiedere la registrazione e quindi per ricevere la correlata protezione.

Attraverso la tutela delle indicazioni geografiche, potrebbe così essere realizzato un vero e proprio riscatto della localizzazione della produzione contro la globalizzazione del mercato²⁴. Tuttavia, non sempre i meccanismi di tutela possono essere validamente attivati, soprattutto nelle ipotesi di sovrapposizione tra indicazione geografica e marchio geografico e, mentre per i vini e gli alcolici esiste un elevato livello di protezione, appare certamente più limitato il sistema di regole di protezione per molti altri alimenti, visto che la tutela del sistema multilaterale dovrà essere attivata solo quando vi sia un uso ingannevole dell'indicazione geografica a danno del consumatore. Ciò ha determinato la contrapposizione di due poli contrapposti di interesse: da una parte, l'Europa, con regole molto attente a tutelare le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche, e dall'altra l'opposizione di Stati Uniti e Australia, contrari alle complesse procedure di registrazione, ritenute vettori di ostacoli agli scambi commerciali²⁵.

In molti Paesi, non è vietato l'utilizzo del marchio geografico e quindi potrebbero verificarsi situazioni di incompatibilità. Il problema è facilmente risolvibile nel rapporto tra una indicazione geografica registrata prima e un successivo marchio registrato, perché in tali ipotesi la prima finirebbe per prevalere rispetto alla seconda, ma non quando per notorietà e durata di utilizzo il marchio geografico supera l'indicazione geografica che in tal caso non potrebbe essere registrata. Il criterio elaborato per dirimere simili questioni a livello internazionale è fondato sulla necessità di evitare il c.d. "rischio di confusione" menzionato dall'articolo 16.1 dell'Accordo TRIPs. Questo generico parametro dovrebbe essere quindi il più idoneo per sciogliere eventuali dubbi, sebbene per le norme comunitarie sia più importante esaminare, rispetto al rischio di confusione, la capacità del segno geografico utilizzato di indurre in errore. In sede di bilanciamento tra le diverse interpretazioni l'Accordo TRIPs finisce comunque per ammettere la coesistenza del marchio geografico e della indicazione geografica, purché i differenti interessi siano equilibrati mediante l'uso leale dei termini descrittivi.

In definitiva, la funzione più importante dell'Accordo TRIPs rimane quella di dettare un insieme di regole minime comuni onde evitare e neutra-

²⁴ A. Jannarelli, *Le fonti del diritto agrario tra vecchi e nuovi paradigmi*, in: idem, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari 2001, p. 268.

²⁵ P. Borghi, *Mercato agroalimentare e concorrenza: regole e deroghe*, in: M. D'Addezio, A. Germanò (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano 2007, p. 31.

lizzare la possibilità di controversie tra Paesi aderenti al sistema multilaterale, estendendo i principi fondamentali del GATT al complesso settore della proprietà intellettuale²⁶.

5. Gli scambi commerciali e le informazioni per garantire il diritto internazionale umanitario: il caso del vino israeliano al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea

Un aspetto interessante che deve essere approfondito in questa sede riguarda il blocco di merci provenienti da paesi che non rispettano i diritti umani ovvero che abbiano compiuto atti di aggressione ai danni di paesi confinanti, al di fuori delle regole del diritto internazionale. In queste ipotesi, le sanzioni più incisive vengono comminate attraverso il meccanismo dell'embargo, cioè del blocco degli scambi commerciali nei confronti del paese che ha violato le norme di diritto internazionale. Il sistema ha conosciuto nel tempo alcune criticità, perché le misure di embargo potrebbero essere aggirate attraverso il sistema della triangolazione, cioè mediante il commercio con paesi neutrali che non hanno aderito al blocco.

Un caso emblematico del rapporto tra l'esigenza di garantire i diritti umani, ostacolando l'ingresso di merci provenienti da paesi sanzionati per il comportamento in ambito internazionale si è presentato con il divieto di commercializzazione del vino proveniente dai territori palestinesi occupati da Israele²⁷, relativamente al fatto che nelle etichette dei prodotti venduti in Francia non era stata specificata esattamente l'origine territoriale, ma solo la generica dicitura "prodotto di Israele", ritenuta inesatta e ingannevole per i consumatori²⁸. Per la Corte di giustizia dell'Unione europea²⁹, quindi, l'esportatore avrebbe dovuto utilizzare un'espressione diversa, comprensiva di informazioni geografiche aggiuntive in merito alla provenienza dagli in-

²⁶ Ulteriori aspetti che ovviamente non possono essere sottovalutati sono legati al commercio di novel food e alla tutela delle nuove varietà che richiamano l'applicazione della disciplina in materia di intellectual property (IP).

²⁷ Nella "Comunicazione interpretativa relativa all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati [dallo Stato di] Israele dal giugno del 1967", la Commissione europea aveva dichiarato che: "l'Unione europea, in linea con il diritto internazionale, non riconosce la sovranità di Israele sui territori occupati dal giugno del 1967, ossia sulle alture del Golan, sulla striscia di Gaza e Cisgiordania, inclusa Gerusalemme Est, che non considera parte del territorio di Israele" (OJ EU 2015, C 375, p. 4).

²⁸ M. Brunori, *Origine dei prodotti degli insediamenti israeliani nei territori occupati: spunti di riflessione sul ruolo dell'informazione sugli alimenti*, "Rivista di diritto agrario" 2015, n. 4, p. 576.

²⁹ Corte di giustizia, grande sezione, 16 novembre 2019, C-368/18.

sedimenti, in modo da non indurre in errore i consumatori³⁰. Questa precisazione interpretativa sembra derogare a quanto genericamente previsto dal codice doganale dell'Unione, a mente del quale devono essere considerate originarie di un "paese" o di un "territorio" determinati, le merci interamente ottenute in tale paese o territorio ovvero che hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale nel paese o territorio. Il termine "paese" è genericamente utilizzato nelle fonti comunitarie come sinonimo di Stato, mentre il termine territorio può essere utilizzato per designare uno spazio geografico che, pur essendo sotto la giurisdizione di uno Stato, indica una porzione geografica che, sotto il profilo del diritto internazionale, gode di uno statuto proprio e distinto. Il richiamo a quest'ultima nozione è da preferire e non deve essere omesso, proprio in quelle ipotesi in cui il riferimento al paese di origine non è da solo sufficiente a fornire un'informazione esatta sull'indicazione geografica del prodotto. In queste ipotesi, l'indicazione del territorio di origine non soltanto sarebbe da preferire, ma sarebbe addirittura necessaria per evitare di indurre il consumatore in errore.

La Corte di giustizia dell'Unione europea si preoccupa però di chiarire anche il significato da attribuire alla nozione di "luogo di provenienza", del regolamento europeo n. 1169/2011. Questa espressione non corrisponde né al paese, né al territorio di origine di un alimento, e non può neanche essere confusa con l'indicazione del nome, della ragione sociale o dell'indirizzo del produttore.

La nozione di "luogo di provenienza" ha un significato più ristretto rispetto alle nozioni sopra richiamate, potendo essere utilizzata come indicazione di qualsiasi spazio geografico da cui trae origine un alimento³¹. Pertanto, nel caso della commercializzazione del vino israeliano in Francia, secondo la Corte di Giustizia, dovrebbe essere riportata nell'etichettatura il riferimento più preciso di "insediamento israeliano" cioè di una porzione di territorio occupata per via militare da Israele e non riconosciuta dall'Unione europea.

Ciò in quanto, l'omissione di tale informazione è di ostacolo alla possibilità per i consumatori di adottare una decisione di acquisto consapevole. Così, il regolamento europeo n. 1169/2011, relativo alla fornitura d'informazioni sugli alimenti ai consumatori, deve essere interpretato nel senso che gli alimenti originari di un territorio occupato devono recare non soltanto la generica menzione del territorio, ma anche, nel caso in cui provengano da

³⁰ G. Spoto, *L'origine dei prodotti alimentari come informazione da fornire ai consumatori per garantire il diritto internazionale umanitario*, "Cultura e diritti" 2020, n. 1, p. 83.

³¹ F. Albisinni, *L'origine dei prodotti alimentari*, in: A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino 2005, pp. 41-100.

una specifica località che costituisca insediamento della potenza occupante nel suddetto territorio, il riferimento effettivo di tale provenienza.

In apparenza, il ragionamento svolto dalla Corte di giustizia sembra da condividere, ma ad un esame più attento, si devono rilevare alcune criticità. L'interpretazione rischia, infatti, di costituire una barriera non tariffaria, non prevista dalle norme in materia di misure restrittive al commercio internazionale³².

Vi è poi un'altra considerazione da fare: la rigida applicazione dell'interpretazione della Comunicazione potrebbe paradossalmente danneggiare proprio le imprese gestite da palestinesi (o che impiegano lavoratori palestinesi) ubicate negli insediamenti israeliani, in quanto pone eccessivamente enfasi al collegamento territoriale dei prodotti, dimenticando il riferimento all'effettiva appartenenza dell'operatore e non considera minimamente il nome, la ragione sociale e la sede del produttore. Tali riferimenti non costituiscono certamente indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare, ma nelle ipotesi prese in considerazione, sarebbero state indicazioni certamente più idonee e conformi alle finalità perseguite dall'Unione europea con la Comunicazione interpretativa, rispetto alle conclusioni svolte nella sentenza.

L'obiettivo perseguito dalla Comunicazione interpretativa e dalla Corte di giustizia, pur essendo in apparenza da condividere, ad un esame più approfondito non è pienamente convincente, in quanto sarebbe certamente più opportuno che le misure restrittive al commercio fossero legate a strumenti generali di policy e non alle scelte di boicottaggio individuale dei consumatori. Inoltre, tale orientamento giurisprudenziale rischia di confondere il piano di informazione sull'origine di un prodotto, con il diverso piano di una produzione eticamente compatibile e rispettosa dei diritti fondamentali. La misura per sanzionare i prodotti provenienti da uno Stato che ha compiuto violazioni delle norme di diritto internazionale dovrebbe avvenire esplicita-

³² Per raggiungere gli obiettivi della Politica Estera e di Sicurezza Comune, l'articolo 215 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea fornisce la base legale per l'interruzione o la riduzione, parziale o completa, delle relazioni economiche e finanziarie dell'Unione europea con paesi terzi. Per la corretta applicazione di misure restrittive al commercio internazionale è stato realizzato uno specifico elenco che è costantemente aggiornato dal Servizio per gli strumenti di politica estera della Commissione Europea. Nella lista non figura Israele. L'elenco comprende: Afghanistan, Bielorussia, Birmania, Bosnia ed Erzegovina, Corea del Nord, Congo, Costa d'Avorio, Crimea, Egitto, Eritrea, Guinea, Haiti, Iran, Iraq, Libano, Liberia, Libia, Moldavia, Russia, Siria, Somalia, Sudan, Sudan Meridionale, Tunisia, Ucraina, Zimbabwe. Alla base del ragionamento svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea vi è stata quindi solamente la Comunicazione interpretativa relativa all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati da Israele.

mente attraverso strumenti di diritto pubblico internazionale che impediscano le attività commerciali nell'ambito di legittime sanzioni, piuttosto che in modo indiretto attraverso regole tecniche o informazioni aggiuntive rispetto a quelle previste per i prodotti interni.

A ben vedere, si tratta di livelli di informazione diversi, rispondenti ad esigenze che non possono essere sovrapposte, e che sono parimenti da tutelare. In altre parole, la correttezza e la completezza delle informazioni da dare ai consumatori per assicurare loro una scelta consapevole e conforme alle proprie convinzioni politiche ed etiche riguarda un altro piano di tutele, che non attiene più ai rapporti tra Stati e alle regole di import/export generali, nell'ambito del diritto pubblico internazionale, ma alle tutele specifiche del diritto privato nei rapporti tra produttori e consumatori.

Questa osservazione è strettamente connessa anche con il tema del controllo dei processi produttivi "eticamente sostenibili", perché compiuti nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone. Si tratta di dati che il consumatore avveduto ha diritto di conoscere per orientare le sue scelte di acquisto verso modelli di produzione in sintonia con le proprie convinzioni personali, ma è una gamma di informazioni da collocare in un ambito distinto rispetto all'origine degli alimenti. Così, inserire ulteriori regole o cautele che coinvolgono il campo, tanto controverso e confuso, come quello delle denominazioni di origine, significa rendere ancora più complicato e opaco il quadro complessivo delle (già troppe) informazioni da fornire ai consumatori. In definitiva, è un obiettivo fondamentale, ma perseguito dalla giurisprudenza europea seguendo un metodo errato.

Tuttavia, fermo restando quanto osservato, il caso esaminato può rappresentare la cartina tornasole di una più generale e complessa evoluzione delle regole in materia di commercio internazionale, lasciando in ultima analisi ai consumatori il diritto di scegliere beni che siano stati prodotti nel rispetto delle regole e dei valori condivisi.

5.1. Segue. L'origine e l'ingrediente primario per il diritto europeo

La normativa sull'origine dei prodotti di matrice europea è stata fortemente influenzata dai criteri adottati nell'ambito del codice doganale comunitario, che ha dettato alcuni fondamentali principi che hanno trovato applicazione anche nell'industria alimentare.

I problemi per l'adozione di una disciplina uniforme e condivisa sono amplificati se pensiamo che la produzione dei beni agricoli (come frutta

e ortaggi), strettamente legata al luogo della loro origine naturale, rinvia a criteri che sono inevitabilmente diversi rispetto alle esigenze connesse con la produzione industriale di alimenti, dove si ha un processo di trasformazione costituito in più fasi e ingredienti che possono ovviamente avere origine da luoghi disparati. Le norme del codice del diritto doganale comunitario sono state aggiornate e modificate molte volte in breve tempo. Attualmente, è in vigore il codice doganale del diritto dell'Unione europea a cui deve necessariamente farsi riferimento se si vuole approfondire il tema delle indicazioni di origine nei prodotti alimentari, nonostante il fatto che la disciplina doganale abbia una funzione diversa, rispetto alle norme di armonizzazione previste per gli Stati membri, perché riguarda i rapporti con i Paesi esterni e non l'abbattimento delle barriere tariffarie e la realizzazione del mercato unico che invece ispira il diritto intracomunitario.

Secondo il diritto doganale è rilevante il momento finale della produzione (o più esattamente la fase considerata più importante nel processo di fabbricazione del nuovo prodotto) e non le fasi intermedie. Mentre il precedente codice doganale limitava l'ambito di applicazione delle definizioni alle sole disposizioni tariffarie e non tariffarie degli scambi di merci con paesi extraeuropei, riconoscendo la possibilità dell'esistenza di più regole di origine, tenendo presente le varie funzioni svolte dalle norme di diritto agroalimentare, il testo più aggiornato del codice doganale introduce un criterio generico che ha una portata di applicazione più ampia³³. Prima delle modifiche del codice doganale, la più importante novità per il diritto intracomunitario si è avuta con il Regolamento n. 1169 del 2011 che ha rimarcato la distinzione tra le nozioni di "paese di origine" e "luogo di provenienza" di un alimento³⁴, ma anche in questo caso, le formule adottate non sono state esaustive e il problema di una esatta interpretazione del luogo di provenienza dei prodotti è rimasto sostanzialmente aperto. Più esattamente, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), del regolamento stabilisce che il "luogo di provenienza" è il luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, mentre la denominazione "paese di origine" di un alimento si riferisce all'origine del

³³ L'articolo 60 del Codice doganale dell'Unione europea dispone che: "Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. Le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione".

³⁴ Nel testo del Regolamento citato, il significato dell'espressione "paese di origine" richiama la nozione fornita dal Codice doganale comunitario, mentre l'indicazione del "luogo di provenienza" presuppone la necessità di individuare un concetto in cui un determinato luogo non necessariamente coincida con la definizione di paese di origine come precedentemente stabilita.

prodotto, come definita dal codice doganale comunitario³⁵. Fermo restando il riconoscimento di un'ampia delega alla Commissione europea in materia³⁶, le modifiche e l'ampliamento del diritto doganale comunitario hanno contribuito a rendere il quadro di insieme paradossalmente più incerto. Ad esempio, in base ai criteri enunciati dal codice doganale dell'Unione europea, il confezionamento d'insalata, lavata, tagliata e inserita in buste in atmosfera protetta costituirebbe una trasformazione sostanziale, coinvolgendo quindi l'applicazione della norma secondo cui l'origine del prodotto finito non è data più dal luogo di raccolta delle materie prime, ma deve coincidere con il paese di confezionamento finale³⁷. Al contrario, dovrebbe essere sempre di fondamentale importanza poter distinguere la provenienza geografica degli ingredienti di un prodotto rispetto alla sede dell'azienda trasformatrice, ma questa soluzione, se in astratto appare quella più corretta, è in realtà difficile da realizzare, soprattutto se pensiamo che le produzioni agroalimentari utilizzano gli ingredienti più disparati in percentuali variabili. Il legislatore europeo in materia di etichettatura non ha scelto di annoverare le indicazioni relative all'origine territoriale dei prodotti come necessarie, se non nelle specifiche ipotesi connesse con la tutela delle DOP e delle IGP. L'informazione sull'origine territoriale di un prodotto dovrà quindi essere obbligatoriamente indicata soltanto quando vi sia pericolo di confusione per i consumatori. Tale disposizione non costituisce una regola generale, ma una regola meramente suppletiva. In contrapposizione a questa interpretazione restrittiva, vi è poi un orientamento più elastico, secondo cui il divieto di indicazioni territoriali dei prodotti sarebbe in realtà giustificato soltanto in assenza di un collegamento tra il territorio e la qualità specifica del prodotto, mentre non potrebbero essere sollevate obiezioni in tutte le altre ipotesi. Da quanto detto si può evincere come a dispetto di altre indicazioni, l'evoluzione delle norme in tema di origine dei prodotti ha avuto un percorso tanto accidentato.

³⁵ Il codice doganale comunitario è stato abrogato dal regolamento UE n. 952/2013 che ha istituito il codice doganale dell'Unione (GU 2013, L 269, p. 1 e GU 2013, L 287, p. 90)

³⁶ L'articolo 62 del Codice doganale dell'Unione europea riconosce un'ampia delega regolatrice alla Commissione europea, stabilendo che: "Alla Commissione è conferito il potere di adottare, conformemente all'articolo 284, atti delegati che stabiliscono le norme in base alle quali si considera che le merci per cui è richiesta la determinazione dell'originale non preferenziale ai fini dell'applicazione delle misure dell'Unione di cui all'articolo 59 siano interamente ottenute in un unico paese o territorio o che abbiano subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione in un paese o territorio, conformemente all'articolo 60".

³⁷ L'esempio è riportato da F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino 2020, p. 320.

Indipendentemente dalle posizioni dottrinali sul punto, in assenza di caratteristiche intrinseche dovute al collegamento territoriale, l'indicazione dell'origine di un prodotto può diventare un vero e proprio ostacolo alla libera circolazione delle merci, perché barriera non tariffaria alla libera concorrenza.

Per questa ragione diventa particolarmente delicato il coordinamento tra le norme comunitarie ed i principi di diritto internazionale. Da ultimo va ricordato che il Regolamento dell'Unione europea n. 775/2018³⁸ prevede che quando nell'etichettatura di un prodotto alimentare è presente una qualsiasi indicazione (dicitura, illustrazione, simbolo o termine) che può essere considerata dal consumatore come l'origine o la provenienza dell'alimento e quando tale richiamo territoriale è diverso dall'origine o provenienza dell'ingrediente primario³⁹, è obbligatorio informare il consumatore sulla reale origine o provenienza dell'ingrediente primario o almeno indicarlo come diverso da quello dell'alimento.

6. Dagli accordi multilaterali a quelli bilaterali: la fine del WTO?

Il WTO rimane una istituzione di prioritaria importanza per lo sviluppo economico e ha avuto un ruolo essenziale nell'evoluzione dei principi e delle regole condivise in materia di commercio internazionale, che ha gettato le basi di una collaborazione allargata in vista di una piena realizzazione delle liberalizzazioni, e ha contribuito a tenere mercati aperti ed efficienti anche durante i periodi di enorme crisi, permettendo una più rapida soluzione dei problemi, ma è evidente che il moltiplicarsi degli accordi bilaterali degli ultimi anni e la formazione di unioni doganali sempre più coese al loro interno contro le esportazioni dei paesi non membri, oltre al ritorno delle politiche protezionistiche da parte di grandi paesi come gli Stati Uniti d'America hanno contribuito ad assestare duri colpi⁴⁰. In particolare, è stata messa a dura prova, non tanto l'esistenza dell'organizzazione del WTO, che continua a mantenere la sua importanza, soprattutto nell'ambito delle risoluzioni delle controversie

³⁸ Si veda l'art. 26 del Reg. Ue 1169/2011 per l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza ed il Regolamento di attuazione n. 775/2018.

³⁹ Per ingrediente primario si intende: "l'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50 % di un alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di un alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa".

⁴⁰ M.R. Calamita, *I negoziati sul commercio UE-USA. Un nuovo "anno zero" della politica commerciale internazionale*, "Diritto pubblico comparato ed europeo" 2019, n. 4, p. 967.

commerciali tra Stati aderenti, quanto la capacità di progressione dell'intero sistema del commercio internazionale.

La via bilaterale sta prendendo il sopravvento rispetto al sistema multilaterale che sembrerebbe invece più idoneo e coerente ad affrontare le sfide della globalizzazione. Nonostante ciò, la stipula di accordi di libero scambio, soprattutto da parte dell'Unione europea con altre unioni doganali (ma non solo) è diventata preponderante. Questo fenomeno può essere visto da due opposte prospettive: da un lato, può essere considerato come ulteriore evoluzione del sistema multilaterale, che in una fase più avanzata, preferisce la costruzione di una pluralità di accordi-tipo tra soggetti differenti, in grado nel loro insieme di mantenere le stesse finalità di garanzia del libero commercio, e dall'altro versante, il più grande e serio ostacolo alla realizzazione dell'armonizzazione del sistema commerciale internazionale, con la formazione di contrattazioni produttive di effetti soltanto tra singole parti.

Da ultimo è da registrare una forma più preoccupante di contrasto al multilateralismo e la preponderante crescita di politiche sovraniste, come ad esempio è avvenuto con la Brexit. Tale espressione è nata dalla contrazione delle parole *Britain* ed *exit* per indicare il recesso del Regno Unito dall'Unione europea a seguito del referendum del 23 giugno 2016 con cui la maggioranza degli aventi diritto al voto ha espresso la volontà di non rimanere più all'interno dell'Unione europea, avviando il procedimento politico di uscita del Regno Unito.

In generale, va osservato che gli accordi bilaterali contengono molto spesso delle procedure specifiche per la ricomposizione delle controversie tra le parti, che si allontanano dal Dispute Settlement Body, che a livello multilaterale rimane l'organismo deputato per antonomasia alla risoluzione delle controversie in seno al WTO e che ha il vantaggio di tenere sempre ben presente l'impatto di ogni singola controversia tra paesi anche in relazione agli equilibri generali con tutti i membri che aderiscono al WTO, assicurando la maggiore uniformità degli obiettivi di cooperazione globale. Inoltre, va rilevato che guardando ai trattati commerciali bilaterali più recenti, è facile rinvenire al fine dell'applicazione dei principi di mutuo riconoscimento, la crescita di una regolamentazione che mostra un andamento al ribasso per quanto riguarda gli standard dei metodi di produzione e distribuzione delle merci, con una diminuzione dei controlli e della qualità dei prodotti. Un altro punto delicato che dovrebbe essere approfondito riguarda il mancato richiamo del principio di precauzione che rimane per le regole interne europee in vigore, ma che invece non viene richiamato nell'ambito degli accordi bilaterali che utilizzano i parametri del *Codex Alimentarius*.

In questa seconda parte della trattazione si farà riferimento ai principali accordi bilaterali già sottoscritti dall'Unione europea ovvero in corso di realizzazione. Molti di questi accordi sono il frutto di negoziati lunghi e complessi, che prevedono lo svolgimento di numerose tappe. Si tratta di percorsi, spesso ancora non completati in via definitiva, che hanno ricevuto battute di arresto, inversioni di marcia o repentine accelerazioni negli ultimi tempi. Lo scopo del presente lavoro non è certo quello di fornire un'analisi di tali complesse negoziazioni, che il lettore può facilmente ritrovare attraverso il monitoraggio dei siti ufficiali dei governi e delle istituzioni internazionali, in grado di fornire informazioni aggiornate sulle politiche commerciali dei vari paesi, ma è piuttosto quello di offrire una rassegna esemplificativa dei punti fondamentali, in modo da comprenderne i vantaggi e gli svantaggi per i consumatori e per le imprese.

6.1. Unione europea – Mercosur

I negoziati tra l'Unione europea e i paesi del Mercosur (Brasile, Argentina, Paraguay e Uruguay) hanno visto un importante traguardo nell'estate del 2019 con la sottoscrizione di un protocollo condiviso per la liberalizzazione degli scambi⁴¹. A questo accordo non ha fatto però seguito la ratifica definitiva, a causa delle obiezioni avanzate da Austria, Olanda e Belgio, nonostante l'impegno a mantenere i medesimi standard europei in tema di sicurezza degli alimenti⁴² e di rispetto dell'ambiente. L'accordo prevede una forte abolizione dei dazi sulle esportazioni di molti prodotti, in particolare nel settore agroalimentare. I paesi membri del Mercosur si sono impegnati, inoltre, a fornire specifiche garanzie per proteggere i prodotti europei e le indicazioni geografiche dalle imitazioni e hanno previsto uno snellimen-

⁴¹ C. Alvarez Cozzi, *Sunto dell'accordo d'associazione strategica Mercosur-Unione europea*, "Vita notarile" 2019, n. 2, p. 1139.

⁴² L'Accordo Ue-Mercosur (2019) dispone che: "the EU standards will not be relaxed in any way by the agreement with Mercosur. The EU's SPS standards are and shall remain non-negotiable. The agreement reaffirms the WTO obligations of the contracting parties. It goes, however, beyond the achievements of most recent agreements as it includes very strong cooperation features. The chapter will: Reinforce transparency and exchanges of information to import and export safe products only; Reinforce the opportunity to take immediate action to manage significant risks to human, animal or plant life or health, in the event of food or feed control emergencies, and food or fraud crises; Increase and expedite EU exports with faster, detailed and predictable procedures; Allow safe trade to take place from disease-free zones with the implementation of the 'regionalisation' principle; Require Mercosur countries to apply the same requirements to the entire territory of the EU, i.e. pragmatically applying the 'EU as a single entity' concept".

to delle formalità burocratiche per la circolazione dei beni e dei servizi. L'accordo di massima raggiunto sottolinea la centralità delle misure fissate a Parigi sui cambiamenti climatici e considera fondamentale la gestione sostenibile e la conservazione dell'ambiente⁴³, il rispetto dei diritti dei lavoratori, la promozione di condotte responsabili da parte dei produttori. Non sono stati sottovalutati neanche il tema delle comunità indigene e il rispetto dei diritti umani, considerati presupposti indispensabili per la vincolatività degli accordi⁴⁴.

Per gli aspetti che più rilevano ai fini della materia trattata, occorre precisare che l'accordo prevede la cooperazione bilaterale e internazionale nei settori chiave del benessere degli animali, della biotecnologia, della sicurezza alimentare e della lotta contro la resistenza antimicrobica (AMR). Lo scambio di informazioni tra l'Unione europea ed il Mercosur in questi ambiti ha per obiettivo il rafforzamento della fiducia reciproca. In particolare, per quanto riguarda le questioni relative al benessere degli animali, l'accordo promuoverà l'agenda europea, ma rimane possibile per le parti discutere temi specifici rilevanti per il commercio comune. Dalla collaborazione reciproca potrà discendere un maggiore scambio di informazioni, competenze ed esperienze in grado di rafforzare la cooperazione nel campo della ricerca. È significativa l'intenzione delle parti di cooperare insieme nelle sedi internazionali con l'obiettivo di promuovere l'ulteriore sviluppo di norme in seno all'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE), e per l'attuazione di "best practices". Si tratta di obiettivi in linea con le politiche dell'Unione europea dirette a sostenere lo sviluppo e una migliore attuazione degli standard dell'OIE in materia di benessere degli animali⁴⁵. Tra gli aspetti di maggiore interesse si deve inoltre ricordare il

⁴³ C. Aliberti, *Tutela dell'ambiente e processi di integrazione regionale in America Latina: il caso del Mercosur*, "Roma e America. Diritto Romano Comune" 2005, n. 19–20, p. 675.

⁴⁴ A.S. Bruno, *La politica estera dell'Unione europea verso l'America Latina: due processi di integrazione regionale a confronto e il limite dei diritti umani*, "Federalismi" 2017, n. 15; B. Olmos Giupponi, *The multiple protection of human rights in Europe, Latin America and the Caribbean*, "Percorsi costituzionali" 2017, n. 2, p. 619; L. Bairati, B. Pasa, *Verso l'uniformazione del diritto privato latinoamericano: l'esperienza del Mercosur*, "Rivista critica del diritto privato" 2008, n. 3, p. 405.

⁴⁵ In materia di biotecnologie agricole, l'Accordo Ue-Mercosur dispone che: "the Parties have agreed to exchange information on policies, legislation, guidelines, good practices and projects of agricultural biotechnology products, as well as specific topics on biotechnology that may affect trade, including cooperation on GMO testing". Un'attenzione specifica è riservata alla questione delle resistenze antimicrobiche, perché "the Parties recognise the importance of tackling this global threat that knows no borders. They commit to work bilaterally and internationally to fight against antimicrobial resistance and in particular to promote the prudent and responsible use of antibiotics in animal production and veterinary practices". Per le questioni scientifiche relative alla

punto di incontro raggiunto in materia di collaborazione per tutelare le indicazioni geografiche⁴⁶. Così, l'utilizzo delle c.d. "Geographical Indications" sarà proibito per i prodotti che non beneficiano di tale ambito di protezione e neppure saranno consentite espressioni come "tipo", "stile", "imitazione" o simili. Per l'Italia, in particolare, l'Accordo Ue-Mercosur potrà essere utile per contrastare il fenomeno del c.d. "Italian sounding", vietando l'uso ingannevole di simboli, bandiere o immagini che suggeriscono una falsa origine geografica. Inoltre, la protezione delle "Geographical Indications" è stata rafforzata dalla possibilità di sostenere effettiva tutela, non soltanto davanti l'autorità giudiziaria competente, ma anche attraverso l'azione dei responsabili doganali alla frontiera⁴⁷.

Le maggiori criticità sono state rilevate dai produttori di comparti specifici, come ad esempio quello della carne bovina, preoccupati della forte competitività di prodotti provenienti dall'America Latina, che inseriti nel mercato europeo, senza lo scudo offerto in precedenza dai dazi potrebbero essere in grado di causare numerosi svantaggi per gli allevamenti interni. Di contro, deve però essere osservato, che l'Unione europea, beneficiando

sicurezza alimentare, alla salute degli animali e delle piante, è prevista la cooperazione tra i rispettivi organismi scientifici ufficiali responsabili della sicurezza alimentare (ad esempio per i livelli massimi di residui da tollerare) e della salute degli animali e delle piante. Questa cooperazione accrescerà le informazioni scientifiche a disposizione per sostenere i rispettivi approcci in materia che possono incidere sugli scambi reciproci, consentendo una maggiore raccolta di dati scientifici. Inoltre, la cooperazione tra Unione europea e Mercosur potrà contribuire, a livello internazionale, alla costruzione di un'intesa comune anche per quanto riguarda le norme dell'Organizzazione mondiale per la salute animale, della Convenzione internazionale per la protezione delle piante e del Codex Alimentarius.

⁴⁶ P. Borghi, *Passport Please! WTO, TRIPS, and the (serious?) Question of the Geographical Origin of Foodstuffs*, in: P. Nappi et al. (dir), *Studi in onore di Luigi Costato. Diritto alimentare, diritto Europeo*, Napoli 2014, p. 77; R. Palma, *Agro-ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'UE dell'OMC: 'reinventare le designazioni d'origine per preservare l'economia rurale, il patrimonio culturale e l'ambiente*, "Rivista di diritto industriale" 2017, n. 6, p. 269; I. Canfora, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette*, in: G. Resta (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Milano 2011, p. 362.

⁴⁷ Per quanto riguarda il periodo di transizione e l'eventuale "preuso" dei marchi, l'Accordo stabilisce che: "transitional periods have been granted to local producers to cease the use of the name within an agreed number of years, while prior trademarks will coexist with protected GIs. There is a very limited number of exceptions, under the so-called grandfathering principle, which were granted to pre-identified producers that had already been selling products with these names on the market concerned for a certain number of years. Such companies are allowed to continue using the name subject to labelling requirements. This solution protects the market position of EU producers by clearly distinguishing such products from the genuine EU GI products. Based on the principle of 'open lists', the agreement will allow for new GI names, from both the EU and Mercosur, to be added to the lists after entry into force".

della considerevole riduzione dei dazi a cui sono soggetti molti prodotti di esportazione nei paesi aderenti al Mercosur, potrebbe ricevere ulteriori vantaggi in riferimento ai prodotti della filiera lattiero-casearia, come ad esempio per i formaggi.

6.2. CETA

Il CETA⁴⁸ (Comprehensive Economic and Trade Agreement – Accordo economico e commerciale globale) è un accordo commerciale per la liberalizzazione dei commerci tra Canada ed Unione europea⁴⁹. Il trattato è entrato in vigore in una forma provvisoria, per le materie di competenza dell'Unione europea, il 21 settembre 2017, dopo un lungo periodo di negoziati, ma avrà efficacia nella versione definitiva, comprendente le materie di competenza dei singoli Stati, solo quando tutti i paesi europei lo avranno ratificato. Il trattato Ue-Canada prevede l'abbattimento di gran parte delle tariffe doganali. Tra gli aspetti più rilevanti, ai fini del presente lavoro, vanno soprattutto considerate le misure in tema di protezione delle Indicazioni Geografiche⁵⁰. In base alla definizione del CETA, dobbiamo intendere come Indicazione Geografica “un'indicazione che identifica un prodotto agricolo o alimentare, in cui una data qualità, la reputazione o altre caratteristiche sono essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica”. Tale definizione segue quanto previsto dall'articolo 22(1) dell'Accordo TRIPs, ma con una sostanziale differenza: il riferimento del CETA non ricalca la più generica attribuzione di “beni” che è presente invece nell'Accordo TRIPs. Un'ulteriore annotazione va fatta anche in riferimento alle “classi di prodotto”, perché il CETA accorda la tutela delle indicazioni geografiche soltanto ai prodotti di una lista che non corrisponde all'ambito di applicazione dell'Allegato I del Regolamento UE 1151/2012. Tuttavia, il c.d. “Comitato misto”, istituito a norma dell'articolo 21, comma primo del CETA può decidere di apportare modifiche, inserendo

⁴⁸ OJ EU L 11 del 14.1.2017, pp. 23–1079.

⁴⁹ F. Cunsolo, *La cooperazione doganale e la regolamentazione tecnica nel Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, “Diritto comunitario e degli scambi internazionali” 2019, n. 3–4, p. 531; G. Micciarelli, *CETA, TTIO e altri fratelli: il contratto sociale della post-democrazia*, “Politica del diritto” 2017, n. 2, p. 231; G. Stegheer, *Canada-Unione europea: i nuovi equilibri della “partnership” economica e commerciale di libero scambio*, *Commento a ACC. Canada-UE 30 ottobre 2016 (Accordo economico e commerciale globale – CETA)*, “Federalismi” 2017, n. 14, p. 22.

⁵⁰ G. Miribung, *Inquadramento delle indicazioni geografiche tra TRIPs e CETA: qualche osservazione*, “Rivista di diritto alimentare” 2019, n. 2, p. 23; A. Spadaro, *La tutela delle indicazioni geografiche per i prodotti agroalimentari*, “Il Diritto dell'agricoltura” 2019, n. 2, p. 221.

nuove indicazioni geografiche o sopprimendo quelle non ritenute più meritevoli di protezione⁵¹. Qualora un'indicazione geografica di una parte elencata finisca di essere protetta nel suo luogo di origine o sia caduta in disuso, deve essere data notifica all'altra parte per chiederne la cancellazione.

Per quanto riguarda la tutela delle indicazioni geografiche, ciascuna parte deve riservare il medesimo livello di protezione, impedendo:

a) l'uso di un'indicazione geografica dell'altra parte per un prodotto che rientra nella classe di prodotto specificata nell'allegato per tale indicazione geografica e che: i) non sia originario del luogo di origine specificato nell'allegato per tale indicazione geografica; oppure ii) sia originario del luogo di origine specificato nell'allegato per tale indicazione geografica, ma non sia stato prodotto o fabbricato in conformità delle disposizioni legislative e regolamentari che si applicherebbero se il prodotto fosse destinato al consumo nell'altrui territorio;

b) l'uso nella designazione o nella presentazione di un prodotto di qualsiasi elemento che indichi o suggerisca che il prodotto in questione è originario di una regione geografica diversa dal vero luogo d'origine in modo tale da indurre in errore il pubblico sull'origine geografica del prodotto;

c) qualsiasi altro uso che costituisca un atto di concorrenza sleale, a mente della Convenzione sulla protezione della proprietà industriale, conclusa a Stoccolma il 14 luglio 1967.

Il CETA prevede a favore del Canada deroghe ed eccezioni per assicurare l'applicazione di misure che salvaguardino i diritti e trattamenti preferenziali per le popolazioni indigene, per garantire che l'attuazione dell'accordo possa comunque continuare a rispecchiare gli interessi di queste ultime.

Fermo restando la possibilità di una più facile circolazione delle merci nell'ambito degli scambi commerciali con il Canada, l'Unione europea potrà comunque ricorrere a misure per tutelare i suoi agricoltori, fra cui possiamo annoverare il regime dei prezzi d'entrata per i prodotti ortofrutticoli, impedendo così ai prezzi delle importazioni di essere inferiori ai prezzi dei prodotti stagionali dell'UE. Inoltre, le esportazioni delle merci canadesi dovranno essere conformi alle norme europee in materia di organismi geneticamente

⁵¹ Tra i limiti imposti nella revisione della lista di indicazioni geografiche, va ricordato che non può essere inserita come indicazione geografica quella di un prodotto originario di una determinata parte: "a) se tale indicazione geografica è identica a un marchio registrato nel territorio dell'altra parte in relazione a prodotti identici o simili, o a un marchio con riguardo al quale nel territorio dell'altra parte siano stati acquisiti diritti per uso in buona fede e sia stata presentata una domanda riguardante prodotti identici o simili; b) se tale indicazione geografica è identica alla denominazione corrente di una varietà vegetale o di una razza animale esistente nel territorio dell'altra parte; oppure c) se tale indicazione geografica è identica al termine correntemente usato come denominazione comune per tale prodotto nel territorio dell'altra parte".

modificati, in materia di utilizzo di ormoni ed antibiotici, con l'obbligo di fornire la prova di conformità richiesta per potere commerciare i prodotti. Per alcuni prodotti considerati "sensibili" come la carne di manzo e di maiale, il CETA pone alcuni limiti alla liberalizzazione, fissando dei contingenti concordati, mentre per altri prodotti come il pollame e le uova, esclude la riduzione dei dazi.

Inoltre, le parti del Trattato CETA riconoscono il diritto di ciascuna di esse di stabilire le priorità in materia di ambiente ed i livelli di protezione ambientale, adottando o modificando le proprie leggi e le proprie politiche per renderle più compatibili con gli accordi multilaterali.

6.3. JEFTA

Il 6 luglio 2017 l'Unione Europea ed il Giappone hanno raggiunto un accordo di principio di partenariato economico (chiamato "JEFTA: Japan-Ue free trade agreement – accordo di libero scambio tra Unione europea e Giappone"). Per il settore agroalimentare, il Giappone rappresenta un importante mercato di esportazione che potrà crescere esponenzialmente con la riduzione dei dazi e soprattutto con la semplificazione di alcuni controlli che in passato rendevano molto difficile gli scambi commerciali, come ad esempio nel caso dei prodotti ortofrutticoli. L'armonizzazione delle regole e lo snellimento delle procedure potranno così permettere di abbattere anche queste barriere non tariffarie. Rispetto ad altri accordi bilaterali, va sottolineata la grande compatibilità delle misure in materia di sicurezza alimentare tra le parti, in quanto i consumatori giapponesi e quelli europei condividono i medesimi timori relativamente all'utilizzo di ormoni ed antibiotici, mentre esistono maggiori difformità di vedute per quanto riguarda i prodotti geneticamente modificati, visto che in tale settore il Giappone è il paese con il più alto numero di colture OGM autorizzate. Sotto questo specifico punto, va infatti rilevato che mentre la soglia europea per la presenza accidentale di materiale geneticamente modificato negli alimenti è fissata allo 0,9%, tale parametro per il Giappone è molto più elevato, potendo arrivare al 5%.

Tra le semplificazioni più significative introdotte va segnalata la possibilità per gli esportatori di avvalersi di un'attestazione unitaria dell'origine dei prodotti. Tale dichiarazione avrà validità di 12 mesi dalla data di emissione, permettendo all'esportatore di produrre un unico documento nelle ipotesi di spedizioni multiple di prodotti identici, invece di ripetere per ogni spedizione lo specifico adempimento.

Maggiori criticità sono invece da ravvisare per quanto riguarda gli impegni reciproci in materia di tutela dell'ambiente, perché negli accordi tra l'Unione europea e il Giappone non si fa nessun riferimento agli obblighi internazionali di salvaguardia per il clima, né sono previste misure di contrasto ai problemi di deforestazione per evitare il commercio indiscriminato di legname.

6.4. TTIP

Nell'ambito dei negoziati avviati dall'Unione europea per la liberalizzazione degli scambi commerciali va senza dubbio ricordata l'importanza del Partenariato transatlantico sul commercio e investimenti con gli Stati Uniti, meglio conosciuto come "TTIP" (Transatlantic Trade and Investment Partnership⁵²).

Rispetto ad altri negoziati, si tratta di un percorso iniziato con grande entusiasmo, ma che non è stato portato più a conclusione per molteplici ragioni. Ai fini del discorso che più interessa la presente trattazione, tra i punti di maggiore attrito che hanno contribuito al fallimento, anche se da ultimo, non sono mancati tentativi di riprendere il dialogo, sono soprattutto da considerare le divergenze in materia dei metodi di risoluzione dei conflitti, alternativi al sistema del WTO, ritenute da ambo le parti insormontabili ed il diverso approccio sulle misure di prevenzione per contrastare i rischi in materia di sicurezza alimentare.

Se da un lato, è facile prevedere che entrambe le parti potrebbero accettare di ridurre o eliminare i dazi doganali, così da facilitare gli scambi commerciali, dall'altro versante, l'obiettivo di eliminare alcune specifiche barriere non tariffarie, legate a differenti regole di organizzazione produttiva, rappresenta un ostacolo troppo ambizioso ed in concreto impossibile da superare, a causa delle forti incompatibilità di disciplina e soprattutto della mancanza di volontà di ciascuna delle parti di arretrare su tali punti.

6.5. Brexit

Il Regno Unito non è più parte dell'Unione europea dal 31 gennaio 2020 ed è diventato un paese terzo. Dopo un periodo di transizione fino

⁵² I negoziati tra Stati Uniti ed Unione europea per la costituzione di una Zona di libero Scambio transatlantica (TAFTA – TransAtlantic Free Trade Area) sono iniziati nel 2013. Dal progetto originario si è poi passati al successivo TTIP.

al 31 dicembre 2020, in cui i rapporti delle parti sono rimasti invariati per quanto riguarda la circolazione di beni e servizi, è stato sottoscritto un accordo per regolamentare i successivi rapporti giuridici, mantenendo il c.d. “level playing field”, cioè la parità di condizioni di accesso del mercato. La nuova intesa disciplinerà i rapporti tra le parti a partire dal primo gennaio 2021, quando il Regno Unito lascerà definitivamente l’unione doganale ed il mercato unico europeo, evitando i pericoli connessi al c.d. “no deal”, cioè ad una rottura delle relazioni tra le parti senza accordo che avrebbe comportato molte incertezze. Il nuovo accordo consentirà al Regno Unito di continuare ad accedere al mercato unico senza quote e senza tariffe, come partner esterno dotato di ampi privilegi, ma con l’obbligo di evitare distorsioni alla concorrenza.

Dopo lunghi e complessi negoziati, il compromesso raggiunto sarà utilizzato, anche in futuro, come modello per i prossimi trattati di libero scambio tra Unione europea e Regno Unito. Le parti contraenti hanno confermato la collaborazione in campo economico e sociale, risolvendo il nodo della pesca⁵³, che era rimasta una delle questioni più delicate ed hanno rafforzato la cooperazione nel settore della sicurezza, stabilendo i meccanismi da adottare per la soluzione di eventuali controversie.

È evidente che per il Regno Unito sarà necessario fissare una propria rete di accordi commerciali, dopo la Brexit, non potendo più beneficiare degli accordi stipulati dall’Unione europea. Sotto questo profilo, dovrà essere avviata una nuova stagione di negoziati, entro i margini che il WTO riconosce, ma solo dopo aver completato la fase di recesso dall’Unione europea⁵⁴.

Per quanto riguarda la protezione delle Indicazioni geografiche è previsto che, a seguito del recesso dall’Unione europea, il Regno Unito istituirà meccanismi di protezione in piena sintonia con le norme di diritto internazionale e, a partire dal primo gennaio 2021, i produttori dovranno presentare la domanda al relativo Programma del Regno Unito. In generale, le imprese dovranno emettere dichiarazioni doganali, come accade con gli altri paesi terzi, e per alcuni specifici prodotti dovranno essere seguiti ulteriori adempimenti amministrativi che potrebbero anche prevedere deroghe in materia di etichettatura.

⁵³ Secondo l’accordo raggiunto, il pescato comunitario nelle acque costiere britanniche diminuirà del 25% fino al giugno del 2026 e dopo tale periodo di transizione, vi saranno ulteriori negoziati delle parti a cadenza annuale.

⁵⁴ Dopo la sottoscrizione del protocollo di intesa tra Unione europea e Regno Unito, il primo accordo commerciale dell’era post-Brexit concluso bilateralmente dal Regno Unito è stato con la Turchia.

Non vi sarà invece nessun appesantimento dei controlli e delle procedure per le indicazioni geografiche registrate entro il 2020, perché UE e Regno Unito si sono obbligate reciprocamente a “prendere atto degli impegni preesistenti”. Per le Indicazioni Geografiche pendenti e per le registrazioni future, nonostante gli accordi raggiunti, potranno comunque insorgere maggiori dubbi sia in merito all’esito del processo di registrazione, sia in merito alla disciplina da applicare.

Oltre alle procedure di controllo doganale⁵⁵ aumenteranno anche i controlli di tipo sanitario e fitosanitario su animali vivi, prodotti germinali, prodotti di origine animale soggetti a misure di salvaguardia e prodotti sottoposti ad accise. L’entrata di tali prodotti potrà avvenire nel Regno Unito soltanto attraverso specifici punti di controllo, chiamati “Border Control Post”. Le certificazioni sanitarie e fitosanitarie sono individuate in modo specifico per le categorie dei prodotti interessati. Dal primo ottobre 2022 i prodotti venduti nel Regno Unito dovranno indicare obbligatoriamente in etichetta un indirizzo UK per l’OSA oppure includere l’indirizzo dell’importatore con sede nel Regno Unito. Per quanto riguarda i prodotti biologici, gli standard rimangono invariati, ma potrebbero essere richieste nuove certificazioni da parte del DEFRA (Department of Environment Food and Rural Affairs).

6.6. Gli accordi con la Cina e l’ASEAN

Nel settembre del 2020, l’Unione europea e la Cina hanno sottoscritto un accordo bilaterale per proteggere una lista di indicazioni geografiche europee in Cina e di indicazioni geografiche cinesi nell’UE. In realtà, un accordo per contrastare il problema delle usurpazioni delle indicazioni geografiche era stato concluso già nel novembre del 2019, ma soltanto più di recente è stata effettivamente avviata la fase di una collaborazione che dovrebbe generare vantaggi commerciali reciproci.

Per bilanciare la politica economica espansiva della Cina, sono stati anche intensificati i rapporti dell’Unione europea con l’ASEAN (Association of South East Asian Nations – Associazione delle nazioni del Sud

⁵⁵ Per i controlli doganali sarà necessario il codice identificativo EORI attribuito alle imprese europee all’atto della prima dichiarazione in dogana. La compilazione della dichiarazione di esportazione dovrà contenere la classificazione doganale e l’origine delle merci. Eventuali vincoli o restrizioni possono essere monitorati attraverso la TARIC, cioè la tariffa integrata comunitaria, per il calcolo dei dazi doganali.

Est Asiatico⁵⁶). Se confrontiamo il modello del mercato unico adottato dall'Unione Europea e quello adottato dai paesi dell'ASEAN possiamo riscontrare sostanziali differenze, perché l'Unione europea ha adottato un modello che si fonda sulla libera circolazione di merci all'interno dello spazio comune, imponendo i medesimi dazi per tutte le merci importate, da un qualsiasi paese dell'Unione europea. L'ASEAN ha invece adottato un sistema ibrido che prevede la costituzione di una zona di libero scambio solamente all'interno dei paesi membri per le merci prodotte in uno dei paesi aderenti⁵⁷, lasciando però a ciascun paese membro la libertà di imporre dazi per prodotti provenienti da paesi terzi, fermo restando il quadro di riferimento generale del WTO. Questo doppio criterio di applicazione dei dazi, potrebbe risultare vantaggioso, quando all'interno dello spazio economico comune esistono paesi con dimensioni e peso economico diversi tra di loro.

Per certi versi, tale meccanismo di coesione interna, ma di differenziazione verso l'esterno, potrebbe essere quindi studiato come una futura alternativa al modello europeo attuale, e dare risposta ad alcune istanze che animano le proteste sovraniste e che vedono crescere le contestazioni nei confronti di una unione doganale europea che è costituita da un numero troppo elevato di paesi con interessi divergenti⁵⁸, ma neanche tale modello rimane immune da criticità.

In particolare, il punto più debole del sistema di commercio che applica le regole dell'ASEAN rimane quello della mancata eliminazione delle barriere non tariffarie che continuano ad esistere all'interno dei rapporti dei paesi aderenti, vanificando di fatto il raggiungimento di un livello di armonizzazione generale. All'interno del commercio tra i paesi dell'ASEAN sono però previste alcune deroghe per i prodotti agricoli, che possono beneficiare di una maggiore protezione o di dazi meno ridotti.

⁵⁶ L'ASEAN (Association of South East Asian Nations) è una organizzazione internazionale tra paesi del Sud-Est asiatico, costituita nel 1967 da Filippine, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia, a cui si sono successivamente aggiunti Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar, Cambogia. Nel 1993 è nata l'ARF (ASEAN Regional Forum), che riunisce non solo gli Stati membri dell'ASEAN, ma anche i loro principali partner commerciali e numerosi altri Stati dell'area asiatica, per la graduale eliminazione delle barriere tariffarie e per la cooperazione con altri paesi anche al di fuori dell'area asiatica. Alla fine del 2015 i paesi dell'ASEAN hanno istituito l'AEC per aumentare la loro competitività rispetto a paesi come la Cina e l'India.

⁵⁷ I beni vengono considerati prodotti da un paese dell'ASEAN se almeno il quaranta per cento del valore aggiunto del prodotto è stato realizzato all'interno dell'area. In questo caso le merci possono circolare, beneficiando del sistema di agevolazione tariffario dei paesi membri.

⁵⁸ L'esempio più evidente è rappresentato dal Gruppo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca).

7. Il rilancio del sistema multilaterale

Occorre registrare che sono aumentate negli ultimi anni le critiche per lo sbilanciamento delle posizioni tra i paesi maggiormente industrializzati e quelli in via di sviluppo all'interno del WTO che hanno visto fasi di contrapposizione molto acute. È nell'ambito di tale squilibrio che si collocano anche le posizioni del movimento di Seattle, dal nome del luogo dove nel 1999 venne organizzata una importante protesta contro la Conferenza del WTO. Nonostante, il tentativo di ricondurre tali movimenti sotto il comune denominatore "no global", va in realtà precisato che si tratta di movimenti caratterizzati da interessi molto differenti, che non ricomprendono solo la contestazione contro il funzionamento del WTO o le regole del commercio internazionale e che pertanto andrebbero più opportunamente distinti, rispetto a una tendenziale generalizzazione.

Senza entrare nel merito di un'analisi tanto complessa che non può essere svolta in questa sede, per quanto attiene agli aspetti che più interessano i temi trattati, vanno rilevate soprattutto due punti deboli del sistema di regole consolidato dopo il Trattato di Marrakech: l'insufficienza delle misure di tutela dei diritti dei lavoratori a livello globale, e la scarsa attenzione ai problemi di protezione dell'ambiente che soltanto di recente hanno ricevuto maggiore considerazione. Inoltre, va rilevato il tiepido apprezzamento che nelle controversie dei paesi, in seno al WTO, è stato storicamente riservato ai processi di produzione in riferimento alla legittimazione degli scambi commerciali, rispetto alle regole sulle caratteristiche dei prodotti che hanno ricevuto tradizionalmente un più elevato livello di tutela⁵⁹.

Da quando è stato istituito il WTO sono avvenuti molti cambiamenti, ma soprattutto si è verificata una inversione di rotta da parte dei paesi più industrializzati che hanno scelto di privilegiare accordi di scambio bilaterali, rispetto al sistema multilaterale, finendo per incrinare l'importanza delle regole del WTO. La novità più significativa di questa evoluzione è che tali accordi bilaterali non sono più da considerare come ulteriori sviluppi per la costruzione del sistema multilaterale, ma spesso sono diventati veri e propri ostacoli a tale ricostruzione. Al contrario, proprio le regole del commercio internazionale istituite con il WTO possono offrire le migliori garanzie di fronte alla crescita commerciale e alla conquista sempre più elevata di rilevanti quote del mercato mondiale da parte dei paesi più aggressivi.

Le crisi economiche degli ultimi anni e soprattutto il recente sconvolgimento dei mercati internazionali a seguito della pandemia hanno mostrato la necessità di rinnovare l'agenda globale, legando in modo indissolubile

⁵⁹ P. Borghi, *Le regole del mercato...*, p. 678.

la circolazione dei beni e dei servizi ad ulteriori obiettivi che non possono prescindere dai cambiamenti climatici, dalla lotta all'inquinamento, dalla soluzione dei problemi ambientali, che sono diventati temi da considerare come tessere di un unico grande mosaico. Orbene, tali obiettivi necessitano di un rilancio del multilateralismo e confermano l'importanza di trovare un punto di raccordo comune in seno al WTO.

BIBLIOGRAFIA

- Adinolfi A. (2000), *La soluzione delle controversie nell'OMC ed il contenzioso euro-statunitense*, in: G. Venturini, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano.
- Albisinni F. (2005), *L'origine dei prodotti alimentari*, in: A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino.
- Albisinni F. (2020), *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino.
- Alemanno A. (2003), *Gli accordi di reciproco riconoscimento di conformità dei prodotti tra regole OMC ed esperienza europea*, "Diritto del commercio internazionale" n. 17(2-3).
- Aliberti C. (2005), *Tutela dell'ambiente e processi di integrazione regionale in America Latina: il caso del Mercosur*, "Roma e America. Diritto Romano Comune" n. 19-20.
- Alvarez Cozzi C. (2019), *Sunto dell'accordo d'associazione strategica Mercosur-Unione europea*, "Vita notarile" n. 2.
- Baeumer L. (1999), *Protection of Geographical Indications Under WIPO Treaties and Questions Concerning the Relationship Between those Treaties and the TRIPS Agreement*, in *Symposium on the Protection of Geographical Indications in the Worldwide Context*, Geneva.
- Bairati L., Pasa B. (2008), *Verso l'uniformazione del diritto privato latinoamericano: l'esperienza del Mercosur*, "Rivista critica del diritto privato" n. 3.
- Borghi P. (2004), *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech: prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano.
- Borghi P. (2007), *Mercato agroalimentare e concorrenza: regole e deroghe*, in: M. D'Addezio, A. Germanò (a cura di), *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Milano.
- Borghi P. (2011), *Le regole del mercato internazionale*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Milano.
- Borghi P. (2014), *Passport Please! WTO, TRIPS, and the (serious?) Question of the Geographical Origin of Foodstuffs*, in: P. Nappi et al. (a cura di), *Studi in onore di Luigi Costato. Diritto alimentare, diritto Europeo*, Napoli.
- Bruno A.S. (2017), *La politica estera dell'Unione europea verso l'America Latina: due processi di integrazione regionale a confronto e il limite dei diritti umani*, "Federalismi" n. 15.
- Brunori M. (2015), *Origine dei prodotti degli insediamenti israeliani nei territori occupati: spunti di riflessione sul ruolo dell'informazione sugli alimenti*, "Rivista di diritto agrario" n. 4.
- Budzinowski R. (2011), *Il futuro del diritto agrario. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 3.
- Calamita M.R. (2019), *I negoziati sul commercio UE-USA. Un nuovo "anno zero" della politica commerciale internazionale*, "Diritto pubblico comparato ed europeo" n. 4.

- Canfora I. (2011), *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette*, in: G. Resta (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Milano.
- Carmignani S. (2001), *La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Firenze.
- Cirielli P. (2008), *L'armonizzazione tecnica nello spazio giuridico globale*, "Rivista trimestrale diritto pubblico", n. 2.
- Costato L. (1996), *L'Accordo sull'agricoltura del Trattato di Marrakech*, "Rivista di diritto agrario" n. 2.
- Cunsolo F. (2019), *La cooperazione doganale e la regolamentazione tecnica nel Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, "Diritto comunitario e degli scambi internazionali" n. 3-4.
- De Filippis F., Salvatici L. (2003), *WTO e agricoltura prima e dopo la Conferenza di Cancun*, Roma.
- Di Stefano M. (2001), *Soluzione delle controversie nell'OMC e diritto internazionale*, Padova.
- Gencarelli F. (2009), *Gli aiuti di Stato in agricoltura*, "Rivista diritto agrario" n. 1.
- Germanò A. (2017), *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP*, "Diritto agroalimentare" n. 2.
- Germanò A., Rook Basile E. (2010), *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino.
- Gooch A. (2002), *Da Seattle a Doha*, in: I. Caracciolo, C. Forte (a cura di), *Il Commercio mondiale e l'Unione europea*, Napoli.
- Jannarelli A. (2001), *Le fonti del diritto agrario tra vecchi e nuovi paradigmi*, in: idem, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari.
- Jannarelli A. (2009), *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, "Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente" n. 6.
- Leita F. (1998), *La soluzione delle controversie nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (a cura di), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Milano.
- Ligustro A. (1996), *Le controversie tra Stati nel diritto del commercio internazionale: dal GATT all'OMC*, Padova.
- Lorvellec L. (1996), *You've Got to Fight for Your Right to Party: A Response to Professor Jim Chen*, "Minnesota Journal of Global Trade" n. 5.
- Micciarelli G. (2017), *CETA, TTIO e altri fratelli: il contratto sociale della post-democrazia*, "Politica del diritto" n. 2.
- Miribung G. (2019), *Inquadramento delle indicazioni geografiche tra TRIPs e CETA: qualche osservazione*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.
- O'Connor B. (2004), *The law of geographical indications*, London.
- Olmos Giupponi B. (2017), *The multiple protection of human rights in Europe, Latin America and the Caribbean*, "Percorsi costituzionali" n. 2.
- Palma R. (2017), *Agro-ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'UE dell'OMC: reinventare le designazioni d'origine per preservare l'economia rurale, il patrimonio culturale e l'ambiente*, "Rivista di diritto industriale" n. 6.
- Papisca A. (1970), *Dumping e antidumping nel diritto Internazionale*, "Diritto internazionale" n. 3.
- Parenti A. (2003), *La Conferenza Ministeriale di Doha e il dopo Doha*, in: L.S. Rossi (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione europea*, Bologna.

- Picone P., Ligustro A. (2002), *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova.
- Rook Basile E., Germanò A. (1998), *Misure incentivanti e disincentivanti della produzione agricola. Limiti internazionali e comunitari*, Milano.
- Rude J. (2001), *Under green box. The WTO and Farm Subsidies*, "Journal of World Trade" vol. 35(5).
- Schiavone G. (1966), *Il principio di non-discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano.
- Smith A. (2001), *Possono essere risolti giudizialmente gli "aspetti non commerciali"? L'inserimento di nuovi argomenti nell'Accordo sulla agricoltura della World Trade Organization*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Spadaro A. (2019), *La tutela delle indicazioni geografiche per i prodotti agroalimentari*, "Il Diritto dell'agricoltura" n. 2.
- Spoto G. (2020), *L'origine dei prodotti alimentari come informazione da fornire ai consumatori per garantire il diritto internazionale umanitario*, "Cultura e diritti" n. 1.
- Stegher G. (2017), *Canada-Unione europea: i nuovi equilibri della "partnership" economica e commerciale di libero scambio, Commento a ACC. Canada-UE 30 ottobre 2016 (Accordo economico e commerciale globale – CETA)*, "Federalismi" n. 14.
- Triggiani E. (1989), *Gli aiuti statali alle imprese nel diritto internazionale e comunitario*, Bari.
- Turner J.D.C. (2010), *Intellectual property and EU competition law*, Oxford.
- Ubertazzi L.C. (1982), *Dumping*, in: *Novissimo digesto italiano. Appendice*, vol. III, Torino.
- Watson K.W. (2016), *Reign of Terroir. How to Resist Europe's Efforts to Control Common Food Names as Geographical Indications*, "Policy Analysis" n. 787.

PROS AND CONS OF THE MULTILATERAL SYSTEM OF INTERNATIONAL AGREEMENTS ON TRADE IN AGRICULTURAL PRODUCTS

Summary

Even though the regulation on the trading in agricultural products has evolved from the objectives of full liberalisation pursued for the trade in industrial products, the GATT rules have been applied to agricultural products from the very outset. The author of this article reconstructs the regulatory framework of international sources, with particular attention to the SPS Agreement (the Sanitary and PhytoSanitary measures), the TBT Agreement (the Technical Barriers to Trade), and the TRIPs Agreement (Trade Related Intellectual Property Rights). The second part of the essay delves into the issue of trade and information to guarantee international humanitarian law, starting from the examination of the Israeli wine case and the reasoning of the Court of Justice of the European Union in its judgment (C-368/18). Since the establishment of the WTO, many changes have taken place, but above all there has been a reversal of direction by the most industrialized countries that have chosen to stimulate bilateral trade treaties over the multilateral system, thus undermining the importance of the WTO rules. The most significant novelty of this evolution is that such bilateral agreements are no longer to be considered as further developments in the construction of the multilateral system, but have often become real obstacles to this reconstruction. For the author, it is precisely those rules of international trade established with the WTO that can offer the best guarantees in the face of

trade growth and the ever-increasing conquest of significant shares of the world market by the most aggressive countries. The economic crises of the recent years and, above all, the recent upheaval in international markets following the pandemic have shown the need to renew the global agenda, indissolubly linking the movement of goods (especially agricultural goods) to further objectives that cannot be separated from climate change, the fight against pollution and the solution to environmental problems which have become issues to be considered as pieces of a single large mosaic. These objectives would require a relaunch of multilateralism and confirm the importance of finding a common link within the WTO.

Keywords: international trade in agricultural products, multilateral agreements, WTO, CETA, JEFTA, TTIP, Brexit

LUCI E OMBRE DEL SISTEMA MULTILATERALE DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI SUL COMMERCIO DEI PRODOTTI AGRICOLI

Riassunto

Anche se le regolazioni sul commercio dei prodotti agricoli si sono evolute dagli obiettivi di piena liberalizzazione perseguiti per il commercio dei prodotti industriali, le regole del GATT sono state applicate fin dall'inizio. L'autore dell'articolo ricostruisce il quadro normativo delle fonti internazionali, con particolare attenzione all'Accordo SPS (sulle misure sanitarie e fitosanitarie), all'Accordo TBT (sulle barriere tecniche al commercio), e all'Accordo TRIPs (Trade Related Intellectual Property Rights; Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale). La seconda parte dello studio approfondisce il tema del commercio e dell'informazione a garanzia del diritto internazionale umanitario, partendo da un esame del caso del vino israeliano e dalla motivazione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (C-368/18). Da quando l'OMC è stata istituita sono avvenuti molti cambiamenti, ma soprattutto c'è stata un'inversione di rotta da parte dei Paesi industrializzati che hanno scelto di stimolare accordi commerciali bilaterali rispetto al sistema multilaterale, minando così l'importanza delle regole dell'OMC. La novità più significativa di questa evoluzione è che tali accordi bilaterali non sono più da considerare come ulteriori sviluppi nella costruzione del sistema multilaterale, ma sono spesso diventati dei veri e propri ostacoli alla ricostruzione. Per l'autore, sono proprio le regole del commercio internazionale stabilite con l'OMC a offrire le migliori garanzie di fronte alla crescita degli scambi e alla conquista sempre più crescente di quote significative del mercato mondiale da parte dei Paesi più aggressivi. Le crisi economiche degli ultimi anni e, soprattutto, i recenti sconvolgimenti dei mercati internazionali a seguito della pandemia hanno mostrato la necessità di rinnovare l'agenda globale, legando indissolubilmente la circolazione delle merci (soprattutto agricole) ad ulteriori obiettivi che non possono prescindere dal cambiamento climatico, dalla lotta all'inquinamento e dalla soluzione dei problemi ambientali che sono diventati temi da considerare come tasselli di un unico grande mosaico. Questi obiettivi richiederebbero un rilancio del multilateralismo e confermerebbero l'importanza di trovare un anello comune all'interno dell'OMC.

Parole chiave: commercio internazionale di prodotti agricoli, accordi multilaterali, WTO, CETA, JEFTA, TTIP, Brexit

GIULIANA STRAMBI*

ORCID: 0000-0002-0997-1482

L'agricoltura contadina fra istanze locali e globali

1. Introduzione

Nell'esprimere in più occasioni che la scienza del diritto agrario deve essere capace di affrontare le sfide contemporanee (come la *food security*, la *food safety* e la tutela del clima) in una prospettiva sia locale che regionale (a livello di Unione europea) e internazionale, Roman Budzinowski invita i giusagraristi a valutare l'adeguatezza degli strumenti giuridici esistenti a vario livello rispetto a tali sfide e l'opportunità di proporre nuove soluzioni facendo tesoro dell'evoluzione delle ricerche scientifiche¹.

In quest'ottica, appare interessante esaminare il tema dell'agricoltura cosiddetta contadina in quanto attualmente è oggetto di un disegno di legge in discussione al Parlamento italiano, che si è riuscito a imporre all'attenzione politica anche grazie al clima favorevole che si è creato in seguito all'approvazione, nel 2018, della Dichiarazione dell'ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali. Il dibattito intorno alla nozione di agricoltura contadina e alle istanze di tutela dei contadini offre, infatti, interessanti spunti di riflessione sul ruolo dell'agricoltura non

* Consiglio Nazionale delle Ricerche, sez. DAIC-ISGI, Italia.

¹ V., in tal senso, R. Budzinowski, *Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2013, n. 1–2, p. 145 ss.; idem, *Contemporary challenges of agricultural law: among globalization, regionalization and locality (introductory considerations)*, "Przeгляд Prawa Rolnego" 2018, n. 1, p. 13 ss. e spec. p. 23. Sul diritto agrario come diritto "in movimento", v. anche idem, *Considerazioni sullo sviluppo del diritto agrario (Riflessioni intorno ai diritti della terra e del mercato agroalimentare)*, in: *I diritti della terra e del mercato agroalimentare – Liber amicorum Alberto Germanò*, t. II, Milano 2016, p. 1145 ss.

industrializzata e di piccole dimensioni nel perseguire obiettivi di interesse globale come la *food security* e la lotta al cambiamento climatico e, più in generale, la sfida dello sviluppo sostenibile posta dall'ONU con l'Agenda 2030², nonché sugli istituti tradizionali del diritto agrario italiano, quali quello dell'imprenditore agricolo e del coltivatore diretto.

2. L'“agricoltura contadina”: dalle istanze della società civile al dibattito parlamentare italiano

L'approdo nel Parlamento italiano di un disegno di legge sulla tutela e sulla valorizzazione dell'agricoltura contadina è il frutto di un movimento nato dal basso che si oppone, da un lato, al modello dell'agricoltura meccanizzata e industrializzata oggi dominante come simbolo di progresso e di modernizzazione e, dall'altro, alla concezione dei contadini e del mondo contadino come residuo del passato, destinato ineluttabilmente a scomparire o tutt'al più relegato a “decorazione del paesaggio e folklore”³.

La Campagna popolare per lanciare una proposta normativa a livello statale è formalmente partita nel 2009 e mira ad ottenere il “riconoscimento sociale ed economico del ruolo indispensabile del lavoro nei campi per la produzione di cibo e del suo agire collettivo; del lavoro agricolo fondamentale per il mantenimento di comunità rurali attive, attrattive e diversificate; del valore culturale dell'attività agricola e della sua capacità di prevenire la desertificazione sociale e l'esodo verso le aree urbane”⁴. In sostanza, la Campagna è diretta al sostegno di un tipo di agricoltura basato sulle piccole e piccolissime imprese non meccanizzate né innovative che, pur essendo il più diffuso in Italia⁵, si

² Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015 “Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”, reperibile dal sito <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>. Sugli obiettivi dell'Agenda 2030 che promuovono l'agricoltura sostenibile, v., per tutti, E. Cristiani, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile*, “Rivista di diritto agrario” 2019, n. 1, p. 645 ss.

³ V., in tal senso, A. Onorati, *Agricoltura italiana e agricoltura contadina. La necessità di un quadro giuridico specifico*, “Parole chiave” 2017, n. 2, p. 94, da cui sono tratte le parole tra virgolette, ispirate da uno dei documenti della Campagna a sostegno di una legge quadro per il settore, che è stato pubblicato in calce al suo articolo. Sulla Campagna popolare per l'agricoltura contadina, v. <https://www.agricolturacontadina.org/>.

⁴ A. Onorati, *Agricoltura italiana...*, p. 95. L'A. è membro della Campagna Popolare per l'Agricoltura Contadina ed è stato per molti anni Presidente dell'Ong Centro Internazionale Crocevia (<https://www.croceviaterra.it/>).

⁵ L'Istituto Nazionale di Statistica-ISTAT, nel report del 2 dicembre 2019 relativo alla struttura e alle caratteristiche delle unità economiche del settore agricolo nel 2017, rileva che “Le unità

trova ad affrontare una profonda crisi economica perché non adeguatamente sostenuto dalla politica agricola comune (PAC) dell'Unione europea né da una politica pubblica nazionale⁶.

Significative ed esplicative, al riguardo, sono le “Linee guida per una legge quadro sulle agricolture contadine” (da ora in poi, “Linee guida”) presentate nel 2013 al Parlamento italiano dalle organizzazioni promotrici della Campagna, poiché inquadrano le richieste di riconoscimento e di tutela di quello che è considerato un “modello” di agricoltura nell’ambito dell’istanza di “sovranità alimentare dei popoli”, intesa come “diritto alla produzione, controllo e gestione del proprio cibo da parte dei contadini e dei cittadini”⁷. Punto di partenza del ragionamento politico alla base delle

produttive agricole con meno di 5 ettari di Superficie Agricola Utilizzata (SAU), sono il 71,7% del totale ma gestiscono solo il 12,6% della SAU mentre quelle con oltre 20 ettari di SAU rappresentano appena il 9% del totale a cui però è riconducibile il 64,8% della SAU”. Inoltre, “La piccola dimensione caratterizza principalmente le aziende agricole di persone fisiche: quelle con meno di 1 ettaro sono oltre 270 mila (58,6%), mentre quelle tra 1 e 5 ettari sono quasi 170 mila (36,4%)”. Occorrerà attendere la pubblicazione dei risultati del Censimento Generale dell’Agricoltura realizzato nel 2020 per conoscere l’evoluzione recente del numero e della tipologia delle aziende italiane. In ogni caso, secondo l’ISTAT, quella italiana è “una realtà complessa e variegata in cui coesistono modelli produttivi e realtà aziendali eterogenei tra loro. Operano nel settore grandi imprese agricole, caratterizzate da un sistema di management e una struttura organizzativa complessa e da un orientamento fortemente integrato con l’industria della trasformazione agricola e con la grande distribuzione. Allo stesso tempo continuano a essere presenti unità produttive con un’organizzazione di tipo più tradizionale, con relazioni più o meno strutturate e continuative con il mercato e piccoli coltivatori, la cui produzione è principalmente volta all’autoconsumo”. V. <https://www.istat.it/it/files//2019/12/Struttura-unit%C3%A0-economiche-settore-agricolo.pdf> [accesso 9 luglio 2021].

⁶ Per una critica alla politica agricola comune (PAC) e al modello di sviluppo che essa rappresenta (qualificato in senso negativo come “sviluppi sta”), in quanto favorisce la rendita e l’accentramento fondiario, anziché sostenere il lavoro, v. S. Cabras, *Terra e futuro. L’agricoltura contadina ci salverà*, Eurilink 2014, spec. cap. 3. Preoccupazioni su questo aspetto sono, del resto, manifestate anche dagli economisti agrari: v., ad esempio, A. Povellato, *Prezzo della terra, mobilità fondiaria e riforma della Pac*, “Agriregionieuropa” dicembre 2013, <https://agiregionieuropa.univpm.it>; F. Sotte, *Editoriale n. 49 – Il boomerang delle politiche che favoriscono la rendita*, “Agriregionieuropa” dicembre 2017. A livello europeo, il Parlamento si è occupato dell’“iniqua distribuzione dei terreni agricoli” a cui corrisponde “un’iniqua distribuzione delle sovvenzioni della PAC” con la Risoluzione del 27 aprile 2017 sulla situazione relativa alla concentrazione dei terreni agricoli nell’UE: come agevolare l’accesso degli agricoltori alla terra (2016/2141(INI)), raccomandando “agli Stati membri una verifica mirata dell’attuazione nazionale della PAC attuale al fine di identificare gli eventuali effetti indesiderati della concentrazione fondiaria” e invitando la Commissione, in fase di elaborazione della PAC post 2020, a elaborare misure volte a contrastare la concentrazione di terreni agricoli e a sostenere le microimprese e le piccole e medie imprese.

⁷ Sull’evoluzione della *food sovereignty* da istanza affermatasi nella società civile a partire dagli anni ’90, soprattutto su iniziativa del movimento contadino internazionale La Via Campesina, a concetto accolto dall’ONU, v., per tutti, M. Alabrese, *Il regime della food security nel commercio*

richieste è la presa d'atto della "grande diversità italiana di agroecosistemi e di condizioni socio-economiche [che] ha prodotto [...] nel tempo una pluralità di forme economiche, strutture produttive e mercati agricoli"⁸; questa "ricchezza della diversità delle agricolture"⁹ dovrebbe essere posta a "fondamento di politiche agricole differenziate" cambiando quindi l'attuale politica agricola italiana che si presenta "strutturata per sostenere unicamente un modello agroindustriale di agricoltura specializzata e sempre più capitalizzata nell'ambito della competitività del mercato globale", in attuazione della PAC¹⁰. In questo contesto, esiste una "presenza capillare" di imprese agricole sul territorio italiano che rappresenta "ancora oggi il presidio più sicuro per la salvaguardia dei territori montani e collinari svolgendo una articolata serie di funzioni tuttora insostituibili"¹¹; forme di agricoltura che vengono di solito identificate con termini che enfatizzano singoli aspetti,

agricolo internazionale. Dall'Havana Charter ai processi di riforma dell'Accordo agricolo WTO, Torino 2018, p. 24 ss. (*ivi*, anche per i richiami alla letteratura di riferimento). Sulle posizioni assunte dall'European Coordination Via Campesina, nel cui contesto si possono inquadrare le richieste della Campagna per la promozione dell'agricoltura contadina, v. <https://www.eurovia.org/>. Sul tema, v. *infra*, par. 3.

⁸ Tre sono le tipologie di imprese che le Linee guida individuano schematicamente come rappresentative della pluralità di modelli agricoli esistenti in Italia: le "imprese totalmente inserite nel mercato agroindustriale (alta intensità di capitali e tecnologia, filiera commerciale, aree a forte reddito)"; le "aziende di ridotta dimensione economica e fisica che producono con alta intensità di lavoro e bassa capitalizzazione, per mercati di prossimità ma talvolta anche nazionali ed esteri"; le "piccole aziende di autoconsumo e con limitata vendita diretta (bassa intensità tecnologica e scarsi o assenti capitali, territori considerati marginali)" (Linee guida, par. 1).

⁹ Sono parole tratte dalle Linee guida, par. 3. Si tenga presente che autorevole dottrina giusagraria già all'inizio del nuovo millennio aveva richiamato l'attenzione sull'"agricoltura plurale", quale espressione di un'agricoltura "più direttamente insediata sul territorio [che] utilizza le risorse del *milieu rural* per ampliare lo spettro della propria attività, tutelando in senso ampio valori collettivi e condivisi, come quelli dell'ambiente, del paesaggio e delle tradizioni ed offrendo un modello di sviluppo economicamente sostenibile e socialmente coeso" (F. Adornato, *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2004, n. 1, p. 6; *idem*, *Il territorio come destino*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2014, n. 2, p. 4 ss.).

¹⁰ Sull'integrazione del settore agricolo europeo nel sistema agroalimentare, v. A. Jannarelli, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari 2018.

¹¹ Linee guida, par. 1. Sull'agricoltura contadina come "a land-labour institution", v. J.D. van der Ploeg, *The importance of peasant agriculture: a neglected truth*, Wageningen 2017, p. 4. Il noto sociologo rurale prosegue sostenendo che "Peasant agriculture can be defined as grounded on a self-controlled resource base. That is to say, the resources needed to produce food, fibre or whatever are largely available in the farm itself. These resources are part of the patrimony of the farming family and pass from one generation to the other. The self-controlled resource base embraces living nature which is embodied in the land, crops, animals and the local eco-system and the capacity of farmers to know, deal with, develop and convert living nature into food" (p. 5).

come “agricoltura di piccola scala”¹² oppure “agricoltura locale, agricoltura a km 0”¹³ o ancora “agricoltura familiare”¹⁴, i quali però, secondo i promotori della Campagna, se presi singolarmente, “limitano la comprensione” della realtà socio-economica. Secondo le Linee guida, molteplici e variegati sono infatti gli elementi che caratterizzano le “agricolture contadine” e che quindi una normativa *ad hoc* dovrebbe valorizzare; essi attengono non solo al lavoro diretto e manuale del conduttore e alla piccola dimensione, ma anche alla territorialità e all’agroecologia¹⁵.

Ebbene, il disegno di legge n. 2243 recante “norme per la tutela e la valorizzazione dell’agricoltura contadina”, che è attualmente in discussione al Senato dopo essere stato approvato dalla Camera dei Deputati, accoglie alcune delle istanze espresse nelle Linee guida¹⁶ e pone in evidenza il ruolo

¹² V., in relazione alla prospettiva sia internazionale sia dell’Unione europea, I. Trapè, *Small farming e cambiamenti climatici*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” 2016, n. 2, p. 88 ss.

¹³ V., in proposito, I. Canfora, *Dalla terra al territorio: il ruolo dell’agricoltore nella filiera corta*, in F. Giarè, S. Giuca (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, Roma 2012, pp. 37–38, laddove osserva in modo condivisibile che “gli strumenti di promozione della filiera corta in agricoltura permettono di raggiungere quelle finalità della politica agricola indicate all’art. 33 del Trattato (ora 39 TFUE), tra loro difficilmente compatibili, e la cui convergenza è persino considerata favorevolmente ai fini dell’esenzione dell’assoggettamento alle regole della concorrenza per gli accordi adottati nel settore agricolo: la vendita diretta dei prodotti agricoli nella filiera corta, infatti, garantisce l’incremento della produttività, il miglioramento del reddito degli agricoltori, la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e infine assicura prezzi ragionevoli ai consumatori”.

¹⁴ Per un esame dell’agricoltura familiare come fonte principale di produzione di cibo nel mondo e, quindi, della famiglia agricola come “soggetto” da proteggere e promuovere nell’ottica della *global food security* e della protezione della natura, pur constatandone l’assenza di una nozione universalmente condivisa, v. FAO, *The State of Food and Agriculture. Innovation in Family Farming*, Roma 2014 (<http://www.fao.org/3/a-i4040e.pdf>). Dati relativi alla consistenza e all’evoluzione dell’agricoltura familiare nell’Unione europea sono reperibili dal documento commissionato dal Parlamento europeo dal titolo *Family Farming in Europe: Challenges and Prospects. In-Depth Analysis*, 2014, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT\(2014\)529047_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf) [accesso 22 luglio 2021]. Sui dati relativi alla situazione italiana, emergente dal Censimento generale dell’agricoltura del 2010, v. INEA, *Agricoltura familiare tra lavoro e stile di vita, tra produzione e sviluppo*, Roma 2014. Per un’analisi interdisciplinare del fenomeno, cfr. il fascicolo n. 43 di “Agriregionieuropa” 2015, interamente dedicato al tema dell’agricoltura familiare.

¹⁵ Sui profili di interesse giuridico del paradigma dell’agroecologia, v., per tutti, M. Monteduro, “*Ius et rus*”: la rilevanza dell’agroecologia per il diritto, “Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente” 2019, n. 2, p. 4 ss., anche per l’ampia letteratura a carattere interdisciplinare ivi citata.

¹⁶ Le prime proposte di legge sull’agricoltura contadina sono state presentate e discusse alla Commissione agricoltura della Camera dei deputati durante la XVII Legislatura (v., in proposito, F. Adornato, *Le agricolture contadine*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” 2016, n. 1, p. 5 ss.; I. Trapè, *Small farming...*, p. 104 ss.; I. Giunta, *La Campagna Popolare per l’Agricoltura Contadina e le proposte per una legge di tutela*, “Agriregionieuropa”, giugno 2016; A. Onorati,

strumentale dell'agricoltura contadina rispetto agli obiettivi della promozione dell'agroecologia¹⁷ (inteso come metodo di produzione attento alla salvaguardia dei terreni, alla biodiversità animale e vegetale, alla qualità delle produzioni agricole, al rispetto e alla protezione del suolo, nonché ai valori delle culture tradizionali e del territorio¹⁸) e della lotta allo spopolamento delle zone marginali sia di pianura e periurbane che montane e collinari¹⁹.

Il riconoscimento dell'agricoltura contadina e degli agricoltori che la praticano passa attraverso l'istituzione di un "Registro dell'agricoltura contadina", a valenza nazionale, nel quale possono iscriversi gratuitamente le "aziende agricole contadine" e "gli agricoltori contadini"²⁰. Il fine non è esplicitato, ma senz'altro, oltre all'importante funzione di censire e dare visibilità e dignità autonoma a questo tipo di agricoltura, che è espressione anche di un modo di vivere²¹, consiste nel permettere di ottenere i benefici previsti da norme di favore previste dal medesimo disegno di legge, fra cui la preferenza nell'assegnazione di terreni incolti o abbandonati iscritti nelle "Banche della terra" regionali²² oppure l'attribuzione di un punteggio premiale nell'ambito di misure di sviluppo rurale eventualmente previste dal Piano strategico nazionale italiano in applicazione della PAC post-2021²³.

In effetti, appare singolare la scelta di prevedere un Registro riservato sia a soggetti che svolgono l'attività agricola connotata come "contadina" (gli "agricoltori contadini") sia alle aziende, ovvero a complessi di beni or-

Agricoltura italiana..., spec. p. 95 ss.). Nel corso dell'attuale XVIII Legislatura le proposte sono state ripresentate e riunificate in un unico disegno di legge, che è stato approvato dalla Camera dei deputati il 20 maggio 2021 e poi trasmesso al Senato. Attualmente (7 luglio 2021) è in corso di esame da parte della Commissione "Agricoltura e produzione agroalimentare": v. il sito del Senato della Repubblica <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/54101.htm> [accesso 9 luglio 2021].

¹⁷ L'art. 1, comma 3, del ddl n. 2243 richiama il documento della FAO relativo ai "Dieci elementi dell'agroecologia", approvato dal Consiglio della FAO il 3 dicembre 2019 (v. FAO, *The 10 Elements of Agroecology. Guiding the transition to sustainable food and agricultural systems*: <http://www.fao.org/agroecology/overview/overview10elements/en/>). Tali "elementi" sono: *Diversity, Co-creation and sharing of knowledge, Synergies, Efficiency, Recycling, Resilience, Human and Social Value, Culture and Food Tradition, Responsible governance, Circular and solidarity economy*.

¹⁸ V. l'art. 1 "Oggetto e finalità", spec. comma 3, lettere a) e c) del ddl n. 2243.

¹⁹ V. l'art. 1, citato, spec. comma 3, lettere d) e e) del ddl n. 2243.

²⁰ V. l'art. 3 del ddl n. 2243.

²¹ J.D. van der Ploeg, *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, London 2008, p. 40, parla di "condizione contadina", come ricorda I. Trapè, *Small farming...*, p. 103

²² V. l'art. 6 del ddl n. 2243.

²³ V. l'art. 5 del ddl n. 2243.

ganizzati dagli imprenditori agricoli per l'esercizio dell'impresa²⁴, sempre secondo il modello dell'agricoltura contadina (appunto, le "aziende agricole contadine"). Prescindendo da ogni considerazione sulla scelta terminologica, che predilige il riferimento al profilo oggettivo dell'azienda anziché a quello soggettivo dell'imprenditore, l'intenzione sembra quella di voler distinguere all'interno della categoria dei contadini coloro che sono giuridicamente qualificabili come imprenditori (e che quindi detengono un'organizzazione aziendale) da coloro che, pur esercitando l'attività agricola, imprenditori non sono. Ciò è espressione del rifiuto, manifestato dai promotori della Campagna per l'agricoltura contadina, nei confronti del paradigma unitario e unificatore dell'impresa agricola di impostazione codicistica che ha finito per penalizzare e "oscurare" la realtà diversificata e complessa dell'agricoltura italiana di piccola dimensione, niente affatto scomparsa²⁵. Essa comprende, infatti, anche soggetti che lavorano la terra²⁶ per autoconsumo e che ricorrono alla vendita diretta per ottenere un reddito che garantisca la sopravvivenza, non quindi un capitale da reinvestire²⁷.

Il disegno di legge definisce le "aziende agricole contadine" come le aziende agricole che rispondono ai seguenti requisiti: sono condotte direttamente dal titolare, dai familiari o dai soci di una cooperativa di lavoratori, attraverso il loro apporto di lavoro prevalente sia con riguardo al tempo dedicato alla produzione contadina sia con riguardo all'eventuale collaborazione di lavoratori stagionali o di dipendenti fissi; in esse si praticano "modelli di produzione agroecologica", in conformità con le "Linee guida volontarie sulla gestione responsabile della terra, dei territori di pesca

²⁴ Così, secondo il combinato disposto di cui agli articoli 2135 (*sull'imprenditore agricolo*) e 2555 (*sull'azienda agricola*) del codice civile italiano.

²⁵ Tra virgolette si riporta il termine utilizzato da F. Adornato, *Le agricolture contadine...*, p. 6, laddove con riferimento al codice civile del 1942 parla di "logica unificatrice e avvolgente dell'impresa agricola [che] aveva oscurato i fenomeni plurali dell'agricoltura", evidenziando come la dimensione dell'agricoltura plurale è oggi alla base del fenomeno delle agricolture contadine (di cui ai progetti di legge della XVII Legislatura italiana).

²⁶ Cfr., in proposito, A. Onorati, *Agricoltura italiana...*, p. 87. Coerentemente con il pensiero esposto nel testo, merita evidenziare come, sotto il profilo terminologico, i promotori della Campagna preferiscono parlare di "contadini" anziché di imprenditori agricoli e di "lavoro della terra" o nei campi, anziché di coltivazione o genericamente di attività agricola, per sottolineare l'impegno diretto (e faticoso) degli agricoltori che non è diretto al "mercato", identificato con la grande distribuzione organizzata.

²⁷ Si tratta spesso di aziende che rientrano in quelle situazioni in cui l'ordinamento italiano prevede l'esonero del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto. Cfr., in proposito, il Dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Fiscaltà agricola, misure per i giovani e previdenza*, 8 giugno 2021, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1208657.pdf?_1591370973480 [accesso 23 luglio 2021].

e delle foreste” della FAO²⁸ e con il documento della FAO sui “Dieci elementi dell’agroecologia”²⁹; favoriscono la tutela e la conservazione del territorio nei suoi aspetti ambientali e paesaggistici fondamentali; trasformano le materie prime prodotte nelle aziende senza effettuare lavorazioni in serie prevalentemente automatizzate, privilegiando forme di economia solidale e partecipata³⁰; producono limitate quantità di beni agricoli e alimentari, destinati al consumo immediato e alla vendita diretta ai consumatori finali³¹; rientrano nella disciplina del coltivatore diretto, di cui all’art. 2083 del codice civile italiano³², oppure delle forme associative o cooperative³³.

Sono, invece, definiti “agricoltori contadini” “i proprietari o i conduttori di terreni agricoli che esercitano su di essi attività agricole non in via principale”, secondo i modelli di produzione agroecologici e trasformando le materie prime prodotte in azienda secondo quanto prescritto nell’ambito della definizione di “aziende agricole contadine”³⁴.

Ciò significa che, nell’ambito del *genus* agricoltori, individuabili in base alla teoria agro-biologica come coloro che curano il ciclo biologico di un essere vegetale o animale³⁵, è qualificata la *species* contadini, in virtù di requisiti di carattere oggettivo e soggettivo che valorizzano il rapporto con

²⁸ The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security sono consultabili sul sito della FAO: <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/en/>. All’esame del punto di vista degli Stati europei rispetto a tali Linee guida è stata dedicata la Commissione I dell’ultimo Congresso dell’European Council For Rural Law – CEDR (XXX Congresso, 18–21 settembre 2019, Poznań), nell’ambito del tema “Food Sovereignty and Food Security: Concepts and Legal Framework”, i cui papers sono reperibili sul sito del CEDR: <https://www.cedr.org/events/2019-congress-poznan/> [accesso 22 luglio 2021].

²⁹ V. *supra*, nota 17.

³⁰ Sull’economia partecipata e sulla certificazione partecipata, v. S. Cabras, *Terra e futuro...*, cap. 3, par. 3, e, con riferimento all’esperienza di Slow food, S. Rolandi, *Slow Food e il progetto dei Presidi. Verso l’adozione di sistemi partecipativi di garanzia?*, in A. Di Lauro, G. Strambi (a cura di), *Le funzioni sociali dell’agricoltura*, Pisa 2020, p. 212 ss. (ivi, anche per specifiche indicazioni bibliografiche).

³¹ La disciplina italiana della vendita diretta è dettata dall’art. 4 del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228. Sul tema, v., di recente, A. Kapała, *Legal Instruments to Support Local Food Systems in Italian Law*, “EU Agrarian Law” 2020, vol. 9, p. 5 ss.; M. Alabrese, *Sobre la legislación italiana para el fomento de cadena corta en la venta de productos alimenticios*, “Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2017, n. 6.

³² L’art. 2083 del codice civile italiano recita così: “Sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e coloro che esercitano un’attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della propria famiglia”.

³³ V. l’art. 2, comma 1 del ddl n. 2243.

³⁴ V. l’art. 2, comma 2 del ddl n. 2243.

³⁵ Come è noto, la teoria che rinvia il fondamento dell’agrarietà nel ciclo biologico di un essere vegetale o animale è stata formalizzata da A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano 1975.

la risorsa naturale-terra e con il territorio, indipendentemente dall'esercizio dell'attività in forma di impresa ex art. 2082 del codice civile italiano.

Il disegno di legge prevede, inoltre, che spetti alle Regioni dettare la disciplina specifica sulla produzione, trasformazione e vendita dei prodotti dell'agricoltura contadina, che semplifichi le norme igieniche e sanitarie pur garantendo un livello elevato di tutela della salute dei consumatori, nonché le procedure agevolate per l'esecuzione di lavori, anche in economia, di manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici rurali dell'azienda sia per uso abitativo sia come annessi agricoli, seppure nel rispetto dei principi che saranno stabiliti con un apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali³⁶.

Infine, merita richiamare, per il suo valore simbolico, l'istituzione della Giornata nazionale dedicata alla cultura e alle tradizioni dell'agricoltura contadina nel giorno dell'11 novembre³⁷, corrispondente all'inizio dell'annata agraria ai sensi dell'art. 39 della legge 3 maggio 1982, n. 203 recante "Norme sui contratti agrari".

3. Le istanze globali: la Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle zone rurali

Il disegno di legge sulla tutela e valorizzazione dell'agricoltura contadina richiama in apertura, tra i principi ispiratori, la Dichiarazione sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano in ambito rurale, adottata

³⁶ Così, l'art. 4 del ddl n. 2243. Merita ricordare, al riguardo, che alcune Regioni italiane hanno già legiferato per sostenere indirettamente l'agricoltura contadina (intesa come attività di produzione a livello locale e di piccola scala) avvalendosi dei confini flessibili concessi dalle norme dell'Unione europea in materia di igiene degli alimenti per semplificare i requisiti strutturali e igienico-sanitari dei locali e delle attrezzature. V., ad esempio, la legge della Regione Toscana 21 marzo 2018, n. 12, "Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione ed il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusivamente provenienza aziendale" e il successivo regolamento di attuazione, Decreto del Presidente della Giunta regionale 24 luglio 2019, n. 46/R (reperibile sul sito <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/documenti-tree/leggi/>), su cui v. S. Carmignani, *L'agricoltura contadina nella legge Regione Toscana 21 marzo, n. 12*, "Studi senesi" 2019, p. 403 ss.

³⁷ V. l'art. 9 del ddl n. 2243. Per completezza, occorre segnalare che il disegno di legge comprende una serie di articoli dedicati al recupero dei terreni incolti e abbandonati e alla tutela del suolo a scopi agricoli, ma non è qui possibile entrare nel dettaglio di queste norme, che attengono profili di interesse che vanno oltre il tema dell'agricoltura contadina, pur affrontando un'importante questione ambientale, paesaggistica e sociale, ancora irrisolta per l'Italia. Sull'attualità di tale problematica, v. G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, "Rivista di diritto agrario" 2017, n. 1, p. 599 ss.

dall'Assemblea Generale dell'ONU il 17 dicembre 2018 (da ora in poi, Dichiarazione)³⁸, a cui le finalità del provvedimento sono dichiarate conformi. Tale richiamo è particolarmente significativo per due ordini di motivi: da un lato, perché riflette un cambiamento della posizione politica dello Stato italiano, il quale si astenne in occasione del voto finale di approvazione della Dichiarazione, dimostrando, invece, adesso una preoccupazione per le condizioni di vita dei contadini anche nel nostro Paese³⁹; dall'altro, perché implica la volontà di conformarsi alle raccomandazioni espresse in uno strumento di tutela dei diritti umani che riconosce un ruolo centrale all'agricoltura di piccola scala, a carattere essenzialmente familiare e fondata su conoscenze tradizionali, nel perseguimento non solo del miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali, ma anche degli obiettivi della sicurezza alimentare e della lotta ai cambiamenti climatici, e che, a tal fine, incoraggia gli Stati a sostenere un'agricoltura sostenibile, che comprende quella biologica e quella agro-ecologica⁴⁰.

Pur senza entrare nel dettaglio del contenuto della Dichiarazione⁴¹, vale la pena ricordarne alcuni aspetti essenziali, rilevanti per la migliore comprensione del contesto in cui è maturato il disegno di legge domestico. Innanzitutto,

³⁸ L'art. 1 del ddl n. 2243 richiama, innanzitutto, l'art. 44 della Costituzione italiana e, in seguito, altri atti internazionali: la Convenzione sulla biodiversità del 1992; il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura del 2001; le Linee guida volontarie della FAO sulla gestione responsabile della terra, dei territori di pesca e delle foreste del 2012; i già citati Dieci elementi dell'agroecologia, FAO, 2019.

³⁹ Sul processo di negoziazione della Dichiarazione ONU e sull'evoluzione della posizione della maggior parte degli Stati membri dell'UE (inclusa l'Italia) da una iniziale opposizione al progetto alla decisione di astensione nella votazione finale, v. C. Hubert, *The United Nations Declaration on the Rights of Peasants: A Tool in the Struggle for our Common Future*, Geneva 2019, Part I. Si tenga presente, peraltro, che il Parlamento europeo, con la European Parliament Resolution of 3 July 2018 on violation of the rights of indigenous peoples in the world, including land grabbing (2017/2206(INI)), aveva invitato l'Unione europea e gli Stati membri a supportare e votare in favore della Dichiarazione. Invito che, evidentemente, è stato disatteso.

⁴⁰ V. l'art. 16, par. 4, della Dichiarazione ONU. Cfr., in proposito, L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, "federalismi.it" 1° maggio 2019, p. 27; E. Cristiani, G. Strambi, *Farming Models and Peasants' Rights*, in: M. Alabrese, A. Bessa, M. Brunori, P.F. Giuggioli (a cura di), *Peasants' Rights The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other people working in rural areas in perspective* (in corso di pubblicazione).

⁴¹ Su cui v. L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU...*, p. 2 ss.; i contributi di M. Alabrese, A. Di Lauro, O. Ferrajolo, in: A. Di Lauro, G. Strambi (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, Pisa 2020; M.A. Victoria, *Nuevos derechos humanos de los campesinos en el marco de la Declaración de Naciones Unidas de 2018*, "Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" marzo 2020; e, da ultimo, M. Alabrese, A. Bessa, M. Brunori, P.F. Giuggioli (a cura di), *Peasants' Rights The United Nations Declaration...*

essa parla di *peasants* e non di *farmers*⁴², definendoli come “any person who engages or who seeks to engage, alone, or in association with others or as a community, in small-scale agricultural production for subsistence and/or for the market, and who relies significantly, though not necessarily exclusively, on family or household labour and other non-monetized ways of organizing labour, and who has a special dependency on and attachment to the land”⁴³. Tra i diritti dei contadini (e delle altre persone che lavorano in zone rurali⁴⁴) la Dichiarazione richiama quello alla sovranità alimentare, laddove prevede il diritto dei contadini di determinare i propri sistemi alimentari e agricoli, inclusi il diritto di partecipare ai processi decisionali sulle politiche alimentari e agricole e il diritto ad alimenti sani e adeguati, prodotti tramite metodi ecologicamente sicuri e sostenibili che rispettano le loro culture⁴⁵. Un diritto che mette in discussione le logiche appropriate e distributive delle risorse naturali proprie del paradigma agroalimentare globale oggi dominante e che fa da collante all'affermazione di “diritti vecchi e nuovi”⁴⁶ nella Dichiarazione.

⁴² Osservazione di L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU...*, p. 11.

⁴³ Art. 1, par. 1, della Dichiarazione. Sulla nozione di *peasants* nella Dichiarazione, v. L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU...*, par. 3.

⁴⁴ L'art. 1, par. 2,3 e 4, della Dichiarazione ONU recita così: “2. The present Declaration applies to any person engaged in artisanal or small-scale agriculture, crop planting, livestock raising, pastoralism, fishing, forestry, hunting or gathering, and handicrafts related to agriculture or a related occupation in a rural area. It also applies to dependent family members of peasants. 3. The present Declaration also applies to indigenous peoples and local communities working on the land, transhumant, nomadic and semi-nomadic communities, and the landless engaged in the above-mentioned activities. 4. The present Declaration further applies to hired workers, including all migrant workers regardless of their migration status, and seasonal workers, on plantations, agricultural farms, forests and farms in aquaculture and in agro-industrial enterprises”.

⁴⁵ Art. 15 della Dichiarazione ONU, su cui v. L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU...*, p. 28; A. Di Lauro, *La sostenibilità nella Dichiarazione dei diritti dei contadini. Diritti bioculturali e sovranità alimentare*, in: A. Di Lauro, G. Strambi (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, Pisa 2020, p. 67 ss.; M. Alabrese, *Le sfide sociali dell'agricoltura: la transizione verso sistemi agroalimentari sostenibili*, ibidem, par. 3.

⁴⁶ L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU...*, p. 12. Senza pretesa di esaustività, i diritti e le libertà dei contadini enunciati dalla Dichiarazione sono: il diritto all'accesso e all'uso sostenibile delle risorse naturali presenti nelle loro comunità; il diritto alla vita, all'integrità fisica e mentale, alla libertà e alla sicurezza della persona; la libertà di movimento; la libertà di pensiero, religione, espressione; la libertà di riunirsi in sindacati, cooperative o altre associazioni; il diritto di partecipazione libera e attiva alla preparazione e implementazione di politiche e programmi che hanno un impatto sulla loro vita; il diritto all'informazione anche per ciò che concerne la produzione e commercializzazione dei loro prodotti; il diritto all'accesso alla giustizia e all'assistenza giuridica; il diritto al lavoro e alla sicurezza sul lavoro; il diritto al cibo e alla sovranità alimentare; il diritto a un tenore di vita adeguato e all'accesso facilitato ai mezzi di sostentamento necessari per ottenerlo; il diritto alla terra; il diritto alla conservazione e alla protezione dell'ambiente e delle capacità produttive delle loro terre e risorse; il diritto alle sementi; il diritto all'acqua pulita; il diritto alla

zione, come il diritto al lavoro e alla sicurezza sul lavoro, il diritto ad una alimentazione adeguata e ad essere liberi dalla fame, da un lato, e il diritto alla terra e il diritto alle sementi, dall'altro⁴⁷.

Strategico per garantire il diritto ad un tenore di vita adeguato ai contadini e alle loro famiglie è, peraltro, non solo l'accesso ai mezzi di produzione, ma anche l'accesso ai mercati locali, nazionali e regionali. A tal fine è significativo che la Dichiarazione raccomandi agli Stati di adottare misure che proteggano e rafforzino le opportunità di sostentamento locale che includono la "facilitazione" della vendita diretta dal produttore al consumatore⁴⁸; quella vendita diretta su cui non a caso focalizza l'attenzione anche il legislatore italiano.

4. Conclusioni

In questa epoca di pandemia COVID-19 è emerso a vari livelli (nazionale, regionale e internazionale) il ruolo strategico del settore agro-alimentare⁴⁹. Al contempo, il sistema alimentare fondato sulle grandi multinazionali e in generale sul modello dell'*agribusiness* ha mostrato chiaramente profonde criticità, rispetto alle quali i sistemi agricoli locali basati sulle filiere corte hanno svolto un ruolo di supplenza⁵⁰.

previdenza sociale; il diritto alla salute fisica e mentale; il diritto all'alloggio adeguato; il diritto all'istruzione; il diritto di godere della propria cultura e di mantenere, proteggere e sviluppare le proprie conoscenze tradizionali.

⁴⁷ Sui profili di conflittualità che ancora rimangono aperti intorno al diritto alla terra e il diritto alle sementi come enunciati nella Dichiarazione, v. C. Hubert, *The United Nations Declaration on the Rights of Peasants...*, part II; C. Golay, A. Bessa, *The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas and the Protection of the Right to Seeds in Europe*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Academy Briefing No. 15, Ginevra, April 2019.

⁴⁸ V. l'art. 16, par. 4, della Dichiarazione.

⁴⁹ V. la Comunicazione della Commissione UE, "Una strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", COM (2020) 381, del 20 maggio 2020, p. 2, laddove riconosce che "La pandemia di COVID-19 ha sottolineato l'importanza di un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili".

⁵⁰ M. Alabrese, *Le sfide sociali dell'agricoltura...*, p. 79, ritiene, invero, insufficienti i pochi cenni alle filiere corte e ai sistemi alimentari regionali e locali che la Commissione europea fa nel documento su "La strategia 'Dal produttore al consumatore'...", citata. Secondo l'A., infatti, "la visione generale rimane ancora fortemente orientata verso la filiera alimentare globalizzata", mostrando "scarsa considerazione per i piccoli agricoltori che pure, a seguito della pandemia COVID-19, si sono dimostrati essenziali anche in Europa e la cui funzione sociale è indubbia..." (ibidem, p. 80). Sul mutamento delle modalità di consumo dei cittadini italiani durante il periodo di

Il contesto appare quindi propizio per favorire un cambiamento di paradigma anche nei Paesi cosiddetti sviluppati, tra i quali gli Stati membri dell'Unione europea, orientato verso un impegno di questi ultimi e delle Istituzioni dell'Unione nel garantire non solo la sopravvivenza, ma anche la valorizzazione del ruolo dei piccoli agricoltori per la *food security*, implementando la Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini⁵¹. Essi, del resto, secondo le stime dalla FAO, già contribuiscono, in media, a produrre il 70% del cibo nel mondo; una percentuale che sale oltre l'80% nei Paesi in via di sviluppo⁵².

Alla luce di ciò, il disegno di legge sull'agricoltura contadina può essere apprezzato come un primo passo verso il riconoscimento di soggetti del settore primario che ambiscono ad acquisire maggiore importanza nella programmazione di politiche agricole e di coesione nazionali (e dell'Unione europea) nell'ottica, appunto, della sicurezza alimentare, nonché della lotta al cambiamento climatico, in virtù delle pratiche sostenibili da essi adottate. Uno *step* che, però, indipendentemente dall'approvazione definitiva della legge, non può che indurre i giuristi italiani ad aprire una riflessione sull'attuale sistema di figure giuridiche soggettive in agricoltura, in considerazione delle sollecitazioni che provengono dalle analisi economiche e sociologiche, solo parzialmente richiamate nel presente contributo.

In particolare, sorgono spunti di riflessione intorno alla figura del piccolo imprenditore in agricoltura, appiattita su quella di cui all'art. 2083 del codice civile, nonché sulla generale opportunità di introdurre nell'ordinamento italiano nuove definizioni (come quella di "contadino"), che prescindono dalla nozione di imprenditore *ex art.* 2082 codice civile⁵³.

lockdown, v. M. Gioia, *Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da Covid-19*, "Rivista di diritto alimentare" 2021, n. 1, p. 78 ss.

⁵¹ Cfr., in proposito, *Joint statement by UN human rights experts – 1st anniversary of the adoption of the UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas. The need to take steps to implement the UN Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, 19 Dicembre 2019 (consultabile su <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25439&LangID=E>; accesso 23 luglio 2021).

⁵² Per l'esame della piccola agricoltura alla luce dell'evoluzione del dibattito sulla sicurezza alimentare, v. di recente G. Brunori et al., *Il ruolo delle piccole aziende agricole europee nei sistemi alimentari sostenibili e nella sicurezza alimentare e nutrizionale*, in: A. Di Lauro, G. Strambi (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, Pisa 2020, p. 163 ss.

⁵³ Giudica, ad esempio, non opportuna l'introduzione di una nuova figura giuridica soggettiva nell'ordinamento italiano, I. Trapè, *Small farming...*, p. 105, ritenendo "preferibile un 'aggiornamento' delle figure soggettive", come ad esempio del piccolo imprenditore di cui all'art. 2083 del codice civile, che "oggi è tarato esclusivamente sul coltivatore diretto". Ritiene, invece, che "il mutato quadro economico e sociale, non solo a livello internazionale ma anche nazionale [...] può indurre ad un ampliamento delle maglie della figura del coltivatore diretto, la più vicina, appunto, a quella di

Ulteriori sollecitazioni potranno provenire, inoltre, dall'esito del processo di elaborazione della PAC post 2021 e dalla capacità degli Stati membri, in fase di adozione dei Piani strategici nazionali, di cogliere e soddisfare le istanze locali, che sono espressione delle plurime agricolture territoriali.

BIBLIOGRAFIA

- Adornato F. (2004), *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 1.
- Adornato F. (2014), *Il territorio come destino*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 2.
- Adornato F. (2016), *Le agricolture contadine*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 1.
- Alabrese M. (2017), *Sobre la legislación italiana para el fomento de cadena corta en la venta de productos alimenticios*, "Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" n. 6.
- Alabrese M. (2018), *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino.
- Alabrese M. (2020), *Le sfide sociali dell'agricoltura: la transizione verso sistemi agroalimentari sostenibili*, in A. Di Lauro, G. Strambi (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, Pisa.
- Brunori G. et al. (2020), *Il ruolo delle piccole aziende agricole europee nei sistemi alimentari sostenibili e nella sicurezza alimentare e nutrizionale*, in A. Di Lauro, G. Strambi (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, Pisa.
- Budzinowski R. (2013), *Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 1–2.
- Budzinowski R. (2016), *Considerazioni sullo sviluppo del diritto agrario (Riflessioni intorno ai diritti della terra e del mercato agroalimentare)*, in: *I diritti della terra e del mercato agroalimentare – Liber amicorum Alberto Germanò*, t. II, Milano.
- Budzinowski R. (2018), *Contemporary challenges of agricultural law: among globalization, regionalization and locality (introductory considerations)*, "Przeгляд Prawa Rolnego" n. 1.
- Cabras S. (2014), *Terra e futuro. L'agricoltura contadina ci salverà*, Eurilink.
- Canfora I. (2012), *Dalla terra al territorio: il ruolo dell'agricoltore nella filiera corta*, in F. Giarè, S. Giuca (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, Roma.
- Carmignani S. (2019), *L'agricoltura contadina nella legge Regione Toscana 21 marzo, n. 12, "Studi senesi"*.
- Carrozza A. (1975), *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano.
- Cristiani E. (2019), *Quali regole per un'agricoltura sostenibile*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.

contadino", L. Paoloni, *I diritti dei contadini e la Costituzione*, in: E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Per una Costituzione dell'agricoltura*, Pisa 2019, p. 260, la quale sostiene che la Costituzione italiana, pur non menzionando manifestamente il termine "contadini", all'art. 44 "rappresenta comunque le esigenze delle comunità rurali che necessitano di stabilire equi rapporti sociali e di conseguire un razionale sfruttamento del suolo oltre che di accedere all'uso del bene terra" (p. 259).

- Cristiani E., Strambi G., *Farming Models and Peasants' Rights*, in: M. Alabrese, A. Bessa, M. Brunori, P.F. Giuggioli (a cura di), *Peasants' Rights The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other people working in rural areas in perspective* (in corso di pubblicazione).
- Di Lauro A. (2020), *La sostenibilità nella Dichiarazione dei diritti dei contadini. Diritti bioculturali e sovranità alimentare*, in: A. Di Lauro, G. Strambi (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, Pisa.
- Di Lauro A., Strambi G. (a cura di) (2020), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, Pisa.
- Gioia M. (2021), *Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da Covid-19*, "Rivista di diritto alimentare" n. 1.
- Giunta I. (2016), *La Campagna Popolare per l'Agricoltura Contadina e le proposte per una legge di tutela*, "Agiregionieuropa" giugno.
- Golay C., Bessa A. (2019), *The United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas and the Protection of the Right to Seeds in Europe*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Academy Briefing No. 15, Ginevra, April.
- Hubert C. (2019), *The United Nations Declaration on the Rights of Peasants: A Tool in the Struggle for our Common Future*, part. I, Geneva.
- Jannarelli A. (2018), *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari.
- Kapała A. (2020), *Legal Instruments to Support Local Food Systems in Italian Law*, "EU Agrarian Law" vol. 9.
- Monteduro M. (2019), *"Ius et rus": la rilevanza dell'agroecologia per il diritto*, "Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente" n. 2.
- Onorati A. (2017), *Agricoltura italiana e agricoltura contadina. La necessità di un quadro giuridico specifico*, "Parole chiave" n. 2.
- Paoloni L. (2019), *I diritti dei contadini e la Costituzione*, in: E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Per una Costituzione dell'agricoltura*, Pisa.
- Paoloni L., Vezzani S. (2019), *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, "federalismi.it" 1° maggio.
- Ploeg J.D. van der (2008), *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, London.
- Ploeg J.D. van der (2017), *The importance of peasant agriculture: a neglected truth*, Wageningen.
- Povellato A. (2013), *Prezzo della terra, mobilità fondiaria e riforma della Pac*, "Agiregionieuropa" dicembre.
- Rolandi S. (2020), *Slow Food e il progetto dei Presidi. Verso l'adozione di sistemi partecipativi di garanzia?*, in: A. Di Lauro, G. Strambi (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, Pisa.
- Sotte F. (2017), *Editoriale n. 49 – Il boomerang delle politiche che favoriscono la rendita*, "Agiregionieuropa" dicembre.
- Strambi G. (2017), *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Trapè I. (2016), *Small farming e cambiamenti climatici*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 2.
- Victoria M.A. (2020), *Nuevos derechos humanos de los campesinos en el marco de la Declaración de Naciones Unidas de 2018*, "Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" marzo.

PEASANT AGRICULTURE BETWEEN LOCAL AND GLOBAL CONSIDERATIONS

Summary

This article deals with the issue of so-called peasant agriculture. It will first analyse the draft law “on the protection and valorisation of peasant agriculture” currently under discussion in the Italian Parliament, in particular the definition of the terms “*azienda agricola Contadina*” (peasant farm) and “*agricoltore contadino*” (peasant-farmer), while highlighting the arguments put forward by the citizens’ movement that supports the project, and taking into account the international context in which these arguments had matured. In relation to this last aspect, elements of the UN Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas who will be included in the Italian legal system thanks to the law under discussion, will be analysed. The debate around peasant agriculture offers interesting insights not only on the role that non-industrialised and small-scale agriculture plays in achieving objectives of global importance such as food security or the fight against climate change and, more generally, how the challenge of achieving sustainable development posed by the UN with Agenda 2030 is relevant also from the point of view of traditional institutions of Italian agricultural law, such as the “*imprenditore agricolo*” (agricultural entrepreneur) or “*coltivatore diretto*” (direct farmer).

Keywords: peasant agriculture, rights of peasants, food security, food sovereignty, agroecology

L’AGRICOLTURA CONTADINA FRA ISTANZE LOCALI E GLOBALI

Riassunto

Il presente contributo ha per oggetto l’agricoltura cosiddetta contadina. Partendo dall’esame della proposta di legge “per la tutela e la valorizzazione dell’agricoltura contadina”, attualmente in discussione al Parlamento italiano, e in particolare della definizione di “azienda agricola contadina” e “agricoltore contadino”, si mettono in evidenza le istanze del movimento civile che sostiene il disegno di legge e il contesto internazionale in cui esse si sono sviluppate. In relazione a quest’ultimo aspetto, verranno esaminati gli elementi della Dichiarazione dell’ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali che verrebbero implementati nell’ordinamento italiano grazie al disegno di legge italiano. Il dibattito intorno all’agricoltura contadina offre, infatti, interessanti spunti di riflessione sul ruolo dell’agricoltura non industrializzata e di piccole dimensioni nel perseguire obiettivi di interesse globale come la *food security* e la lotta al cambiamento climatico e, più in generale, la sfida dello sviluppo sostenibile posta dall’ONU con l’Agenda 2030, ma anche sugli istituti tradizionali del diritto agrario italiano, quali quello dell’imprenditore agricolo e del coltivatore diretto.

Parole chiave: agricoltura contadina, diritti dei contadini, sicurezza alimentare, sovranità alimentare, agroecologia

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI

ORCID: 0000-0003-1722-592X

Prawna ochrona ukształtowania terenu w procesie jego zagospodarowania – zagadnienia wybrane

1. Ukształtowanie terenu stanowi element powierzchni ziemi, jej fizyczny kształt. Zgodnie z art. 3 pkt 25 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹ pod pojęciem powierzchni ziemi należy rozumieć: ukształtowanie terenu, glebę złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, ziemię znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka, a także wody gruntowe. Jest to w istocie definicja środowiska wodno-gruntowego. Należy podkreślić, że ustawodawca uwzględnił ukształtowanie terenu jako składnik powierzchni ziemi.

Na powierzchnię ziemi oddziałują rozmaite czynniki. Jej różnorodności biologicznej zagrażają zanieczyszczenia chemiczne oraz degradacja warstwy biologicznie czynnej. Źródłem zanieczyszczeń chemicznych mogą być porzucone odpady, awarie przemysłowe, a także pestycydy, herbicydy i inne chemikalia związane z intensyfikacją rolnictwa.

Ukształtowanie terenu narażone jest na zmiany fizyczne. Mogą one polegać na zagęszczeniu i zasklepieniu gleby. Zagęszczenie ogranicza przestrzeń pomiędzy składnikami mineralnymi, zmniejsza ilość powietrza glebowego oraz wody glebowej. Takie działanie wpływa na gatunki żyjące w porach gleby. Z kolei zasklepienie gleby polega na pokrywaniu jej powierzchni sztucznymi wyrobami, takimi jak cegła, beton lub asfalt. Zasklepienie zie-

¹ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.; dalej: u.p.o.ś.).

mi pozostaje w ścisłym związku z rozwojem budownictwa i infrastruktury technicznej. Uniemożliwia nasycenie gleby węglem i wodą, co znacząco ogranicza różnorodność biologiczną.

Z perspektywy ochrony ukształtowania terenu zasadnicze znaczenie mają takie zmiany fizyczne, które prowadzą do pochyleń terenu, jego obniżenia lub podwyższenia poprzez nawiezenie mas ziemnych. Za pomocą środków technicznych dochodzi do przemieszczenia, wybrania, nawiezenia oraz zmieszania warstw ziemnych, co prowadzi do zniszczenia dotychczasowej struktury i różnorodności biologicznej.

Zagęszczenie i zasklepienie gleby oraz fizyczna zmiana ukształtowania terenu wpływają nie tylko na procesy biologiczne, gdyż skutki wymienionych działań dotyczą także cyklu hydrologicznego. Struktura gleby wpływa na jej zdolność do oczyszczania, pobierania i magazynowania wody. Zmiana ukształtowania terenu powoduje zmianę kierunku spływu wód opadowych i roztopowych. Zmieszanie mas ziemnych na skutek ich przemieszczenia wpływa więc na zdolność gleby do oczyszczania i zatrzymywania wody.

Na tym tle powstaje pytanie, czy i w jakim zakresie ustawodawca poddaje ochronie ukształtowanie terenu w procesie jego zagospodarowania, czy ochrona obejmuje tylko naturalne ukształtowanie terenu, czy także możliwość ulepszenia ukształtowania terenu w celu podniesienia jego użyteczności. Ochrona ukształtowania terenu została fragmentarycznie uregulowana w wielu aktach prawnych. Przedmiotem poniższej analizy będą przepisy odnoszące się do ochrony ukształtowania terenów budowlanych oraz gruntów rolnych i leśnych.

Tematyka ochrony ukształtowania terenu nie stanowi przedmiotu dyskursu prawniczego. Niemniej jest to tematyka ważna ze względów społecznych. Szybki rozwój budownictwa, infrastruktury drogowej i przesyłowej oraz procesy modernizacyjne w rolnictwie i gospodarce leśnej powodują, że aktualne staje się pytanie o stan uregulowań odnoszących się do problematyki ukształtowania terenu. Racjonalne gospodarowanie zasobami powierzchni ziemi uznawane jest za realizację interesu publicznego². Dlatego ważne jest, czy i w jakim zakresie ustawodawca poddaje ochronie fizyczny kształt terenu w procesie jego zagospodarowania.

2. Problematyka ochrony ukształtowania terenu ma szczególne znaczenie w odniesieniu do realizacji inwestycji. Przedmiotem analizy będą regulacje ogólne tej materii. Ze względu na charakter opracowania należy pominąć

² M.A. Król, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w prawnej ochronie powierzchni ziemi*, „Opinie i Analizy” 2018, nr 42, s. 11.

przepisy szczególnie odnoszące się do budowy obiektów i urządzeń dużej infrastruktury. Chodzi o tzw. specustawy ułatwiające realizację inwestycji, takich jak: budowa osiedli mieszkaniowych³, dróg publicznych⁴, linii kolejowych⁵, lotnisk⁶, sieci przesyłowych⁷, budowli przeciwpowodziowych⁸, obiektów sportowych⁹, terminalu gazowego¹⁰, sieci telekomunikacyjnej¹¹, Centralnego Portu Komunikacyjnego¹², kanału na Mierzei Wiślanej¹³ czy przebudowa toru wodnego Świnoujście – Szczecin¹⁴.

Z perspektywy ochrony powierzchni ziemi jako wiodący sposób widzenia rzeczywistości przyjęto degradujące działanie terenów zabudowanych, dlatego zaleca się bardzo oszczędne wyznaczanie terenów pod zabudowę. Ustawodawca nakazuje minimalizację stopnia i łagodzenie skutków zasklepienia gleby poprzez: a) ograniczanie do niezbędnego minimum powierzchni gleby objętej zabudową, b) zachowywanie lub tworzenie powierzchni biologicznie czynnych gleby, zdolnych do łagodzenia degradującego działania terenów zabudowanych i zanieczyszczeń środowiska (art. 101 pkt 5 u.p.o.ś.). Z powyższym zaleceniem harmonizuje wymóg oszczędnego korzystania z terenu w trakcie przygotowywania i realizacji inwestycji (art. 74 u.p.o.ś.).

Takie podejście do problematyki inwestycyjno-budowlanej może w pewnym zakresie determinować możliwości zmiany ukształtowania terenu o przeznaczeniu inwestycyjnym. Zgodnie z art. 75 ust. 1 u.p.o.ś. w trakcie

³ Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 219 ze zm.).

⁴ Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1363 ze zm.).

⁵ Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1043 ze zm.).

⁶ Ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1380 ze zm.).

⁷ Ustawa z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 191 ze zm.).

⁸ Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 933 ze zm.).

⁹ Ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2008 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1866 ze zm.).

¹¹ Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2410 ze zm.).

¹² Ustawa z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 234 ze zm.).

¹³ Ustawa z 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślaną z Zatoką Gdańską (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1073 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra (Dz. U. poz. 990 ze zm.).

prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Powyższy przepis został zamieszczony w dziale VII (tytuł I) ustawy – Prawo ochrony środowiska, który odnosi się do ochrony środowiska przy realizacji inwestycji.

Pojęcie prac budowlanych nie zostało zdefiniowane, niemniej należy uznać, że jest to pojęcie równoważne z pojęciem robót budowlanych. W myśl art. 3 pkt 7 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁵ przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Z kolei budowa to wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa i nadbudowa obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6 u.p.b.).

Obowiązek ochrony naturalnego ukształtowania terenu na obszarze prowadzenia prac budowlanych został nałożony na inwestora realizującego przedsięwzięcie. Inwestor wnioskujący o wydanie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2 u.p.b.) musi przedłożyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 33 ust. 2 pkt 2; art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.b.). Zgodnie z art. 3 pkt 11 u.p.b. przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Trzeba zauważyć, że projekt budowlany powinien zawierać w szczególności projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez projektanta, obejmujący określenie granic działki lub terenu (art. 34 ust. 3 pkt 1 u.p.b.). Projekt zagospodarowania terenu składa się z części opisowej obejmującej również ukształtowanie terenu, a także części rysunkowej, w której należy pokazać ukształtowanie terenu, z oznaczeniem zmian w stosunku do stanu istniejącego, a w razie potrzeby przekroje pionowe terenu¹⁶.

W myśl art. 75 ust. 2 u.p.o.ś. przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Inwestor został zatem zwolniony z obowiązku

¹⁵ Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.; dalej: u.p.b.).

¹⁶ Zob. § 14 pkt 3 lit. f, § 15 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 1609 ze zm.).

uwzględnienia ochrony naturalnego ukształtowania terenu tylko w zakresie, w jakim jest to konieczne dla realizacji inwestycji. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, zwłaszcza przez kompensację przyrodniczą (art. 75 ust. 3 u.p.o.ś.). Zgodnie z art. 75 ust. 4 u.p.o.ś. zakres powyższych obowiązków inwestora określa szczegółowo właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę. Chodzi zatem o dodatkowy element decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 36 u.p.b.).

Niemniej w orzecznictwie sądowym wyrażono stanowisko, że zmiana rzędnej terenu planowanej inwestycji stanowi okoliczność związaną z realizacją inwestycji, nie zaś z pozwoleniem na budowę ani zasadami jego wydania, bowiem roboty ziemne stanowią formę realizacji pozwolenia na budowę, a nie składową jego treści. Rzędna terenu dla zasadności wydania pozwolenia na budowę stanowi okoliczność irrelevantną. W ocenie sądu to, czy w konkretnym przypadku niwelacja terenu wykroczyła swym rozmiarem poza zakres prac przygotowawczych, stanowi o sposobie realizacji warunków pozwolenia na budowę, a nie ustawowych przesłanek jego udzielenia¹⁷.

Organ administracji w pozwoleniu na budowę określa obowiązki inwestora dotyczące ochrony naturalnego ukształtowania terenu, jednakże musi je zharmonizować z obiektywnymi warunkami realizacji przedsięwzięcia. Już samo rozpoczęcie budowy związane jest z geodezyjnym wytyczeniem obiektów w terenie i wykonaniem niwelacji terenu (art. 41 ust. 2 pkt 2 u.p.b.). Prace polegające na niwelacji terenu nie mogą być wykonane bez uprzedniego uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę, a jeżeli wymagane jest tylko zgłoszenie zamiaru budowy – bez wcześniejszego skutecznego dokonania zgłoszenia. Niwelacja może być wykonana tylko na terenie objętym decyzją lub zgłoszeniem¹⁸.

Zgodnie z § 316 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁹, ukształtowanie terenu wokół budynku powinno zapewniać swobodny spływ wody opadowej od budynku. Inwestor powinien zatem ukształtować teren działki tak, aby poziom terenu obniżał się w kierunku od budynku. Właściwe zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych wymusza także inne działania dotyczące zagospodarowania terenu działki.

¹⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 23 maja 2017 r., sygn. akt: II SA/OI 215/17, LEX nr 2308607.

¹⁸ T. Filipowicz, w: M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 503.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1065 ze zm.).

W § 28 ust. 2 cytowanego rozporządzenia mowa jest o odprowadzaniu wód opadowych do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych.

Podczas realizacji inwestycji budowlanej ukształtowanie terenu podlega zmianom wynikającym z warunków technicznych inwestycji. W orzecznictwie sądowym wyrażono pogląd, że „zakazy uszkodzania lub przekształcania obszaru oraz wykonywania prac trwale zniekształcających rzeźbę terenu nie mogą być utożsamiane z zakazem wykonywania prac ziemnych związanych z realizacją obiektu budowlanego. O uszkodzaniu lub przekształcaniu obszaru bądź o zniekształcaniu terenu można mówić w przypadku takich prac, jak: niwelacja wzgórza, wykopanie stawu, zmiana biegu rzeki, wycięcie lasu. Nie można natomiast kwalifikować jako uszkodzenia lub przekształcenia obszaru oraz zniekształcenia terenu prac służących do realizacji obiektu budowlanego, takich jak wykopy pod fundamenty”²⁰. Wobec tego samo posadowienie budynku lub innej budowli wraz z zagospodarowaniem terenu wokół obiektu budowlanego należy uznać za zmianę ukształtowania terenu podnoszącą jego walor użytkowy. Niemniej inwestor – na mocy art. 75 ust. 1 i 4 u.p.o.ś. – zobowiązany jest uwzględnić ochronę naturalnego ukształtowania terenu w zakresie określonym w pozwoleniu na budowę.

W świetle art. 75 ust. 4 u.p.o.ś. zakres obowiązków inwestora w zakresie ochrony ukształtowania terenu określa szczegółowo starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu w pozwoleniu na budowę. Należy jednak dostrzec, że realizacja niektórych przedsięwzięć budowlanych jest zwolniona z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, a nawet z obowiązku zgłoszenia budowy lub robót budowlanych (art. 29 u.p.b.). Nie oznacza to całkowitego odformalizowania procesu inwestycyjnego. W zasadzie każda zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga ustalenia warunków zabudowy²¹. Kwestia ta została uregulowana w art. 59 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²², zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta w przypadku braku planu miejscowego wydaje decyzję o warunkach zabudowy również dla zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, która nie wymaga pozwolenia na budowę. Zatem niektóre mniejsze inwestycje mogą być realizowane na podstawie samej decyzji o warunkach zabudowy.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 29 września 2008 r., sygn. akt: IV SA/Wa 952/08, LEX nr 517964.

²¹ A. Despot-Mładanowicz, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 455.

²² Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

Zgodnie z art. 54 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. w decyzji o warunkach zabudowy organ administracji może zamieścić tylko takie wymagania szczegółowe, które wynikają z przepisów odrębnych. Tymczasem brakuje przepisu odrębnego, który – na wzór art. 75 ust. 4 u.p.o.ś. – stanowiłby podstawę prawną nałożenia w decyzji o warunkach zabudowy obowiązku ochrony ukształtowania terenu przez adresata tej decyzji. Przy czym adresat decyzji nie musi legitymować się prawem do nieruchomości, gdyż – zgodnie z art. 63 ust. 1 u.p.z.p. – o ustalenie warunków zabudowy może wystąpić każdy zainteresowany²³.

Należy zwrócić uwagę, że proces inwestycyjny, choć zasadniczo prowadzony jest na podstawie pozwolenia na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy, może wymagać także innych zgód, takich jak decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia czy zgoda wodnoprawna. Dla przykładu należy podać, że jeżeli inwestycja budowlana ma być posadowiona na gruntach przylegających do wód, a jej realizacja wymaga zmiany ukształtowania terenu na powierzchni co najmniej 1000 m² polegającej na podwyższeniu terenu na gruntach przylegających do wód co najmniej o 1 m albo obniżeniu terenu na takich gruntach co najmniej o 2 m, to inwestor musi uzyskać pozwolenie wodnoprawne lub ocenę wodnoprawną (art. 389 pkt 8, art. 425 ust. 1 pkt 8 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²⁴).

Realizacja inwestycji budowlanej wiąże się z mniejszą lub większą ingerencją w ukształtowanie terenu. Posadowienie budynku lub innej budowli wymaga co najmniej niwelacji terenu. W rezultacie następuje przemieszczenie gleby i ziemi w celu wyprofilowania nieruchomości. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁵ jej przepisów nie stosuje się do niezanieczyszczonej gleby i innych materiałów występujących w stanie naturalnym, wydobytych w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty. Zatem gleba, a także takie materiały jak piasek i żwir nie zostaną zakwalifikowane jako odpad, jeśli nie są zanieczyszczone i będą wykorzystane do celów budowlanych w miejscu, w którym zostały wydobyte.

O kwalifikacji danego przedmiotu jako odpadu rozstrzyga przesłanka „pozbycia się”, mogącego być działaniem faktycznym, zamierzonym lub

²³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 515.

²⁴ Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 624 ze zm.).

²⁵ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 779 ze zm.; dalej: u.o.).

nakazanym²⁶. W momencie pozbycia się mas ziemnych z terenu inwestycji stają się one odpadem, niezależnie od zachowania przydatności użytkowej i wartości ekonomicznej²⁷.

Regulacja dotycząca wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych odnosi się do wyrobisk oraz zapadlisk, a zatem terenów wydobywania kruszywa i terenów górniczych (art. 41b ust. 1, art. 42 ust. 4a pkt 2, art. 48a ust. 3a u.o.). Wobec tego można założyć, że gdyby gleba i ziemia wydobyte w trakcie robót budowlanych na danej nieruchomości zostały wywiezione z terenu tej nieruchomości, to odzysk powstałego w ten sposób odpadu powinien polegać na wypełnieniu zapadlisk i wyrobisk. Natomiast gdyby opisany materiał naturalny został przetransportowany na teren innej nieruchomości w celu podwyższenia lub wyrównania jej powierzchni, wówczas powinien znaleźć zastosowanie art. 26 ust. 1 u.o. Zgodnie z przywołanym przepisem posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. W przypadku nieusunięcia odpadów wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania (art. 26 ust. 2 u.o.). Wobec tego ewentualne podwyższenie lub wyrównanie terenu konkretnej nieruchomości nie może być przeprowadzone z wykorzystaniem odpadów ziemi i gleby wydobytych w wyniku prac budowlanych prowadzonych na innej nieruchomości.

Jednak i w tej kwestii ustawodawca wprowadził pewien wyjątek. Mianowicie zgodnie z art. 27 ust. 8 i 9 u.o. osoba fizyczna i jednostka organizacyjna niebędące przedsiębiorcami mogą wykorzystać na potrzeby własne odpady takie jak gleba i ziemia. Wymienione podmioty mogą nabyć odpady mas ziemnych od ich posiadacza, ale pod warunkiem wykorzystania ich do utwardzania powierzchni swojej nieruchomości z zachowaniem przepisów odrębnych. Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Środowiska z 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku²⁸ osoba fizyczna może przyjąć na swój teren odpady mas ziemnych w ilości do 200 kg/m², w celu utwardzenia nawierzchni dróg, wjazdów lub miejsc postojowych według planu zagospodarowania działki. Taka ilość nie prowadzi

²⁶ Wyrok NSA z 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 2655/17, LEX nr 2493927.

²⁷ Wyrok NSA z 28 czerwca 2017 r., sygn. akt: II OSK 1918/16, LEX nr 2313628.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz. U. z 2016 r., poz. 93 ze zm.).

do zmiany ukształtowania terenu, gdyż stanowi zaledwie kilka centymetrów wierzchniej warstwy.

Poczynione wyżej uwagi wskazują, że podczas realizacji inwestycji ochrona naturalnego ukształtowania terenu w znacznym stopniu została poddana obiektywnym warunkom realizacji inwestycji. Zresztą inwestycja budowlana ze swej istoty powoduje przekształcenie terenu. Wydobyte podczas realizacji robót budowlanych masy ziemne muszą być zagospodarowane nie tylko zgodnie z warunkami technicznymi inwestycji, ale też z uwzględnieniem przepisów o odpadach.

Można zauważyć, że w procesie zagospodarowania konkretnej nieruchomości ochrona naturalnego ukształtowania terenu jest zdeterminowana także przez prawo sąsiedzkie. Zachowanie w jak największym stopniu naturalnego ukształtowania terenu ma przeciwdziałać zmianie kierunku odpływu wód opadowych i roztopowych. Podwyższenie terenu albo jego pochylenie może powodować zalewanie nieruchomości sąsiednich. Niepożądane skutki może również wywołać znaczne podniesienie poziomu terenu, a w rezultacie posadowienie budynku, który będzie zasłaniał lub zaciemniał budynek sąsiedni albo odbierał widok.

Powyższe zagadnienia mieszczą się w ogólnym zakazie immisji znanym prawu cywilnemu. Zgodnie z art. 144 ustawy z 23 kwietnia 1960 r. Kodeks cywilny²⁹ właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Niekorzystna dla gruntów sąsiednich zmiana naturalnego ukształtowania terenu może powodować uciążliwość ponad przeciętną miarę, zwłaszcza w postaci zalewania wodami opadowymi albo zmiany poziomu wód gruntowych.

Stosunki sąsiedzkie regulowane są w znacznej części przez prawo administracyjne. Dotyczy to także skutków realizacji inwestycji budowlanych. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b. obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich. W tym kontekście należy rozpatrywać problematykę ochrony naturalnego ukształtowania terenu w czasie realizacji inwestycji budowlanej na konkretnej nieruchomości. Chodzi o skuteczną ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich (sąsiadów).

²⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1960 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.).

Warto zauważyć, że obowiązki w zakresie ochrony naturalnego ukształtowania terenu nie są związane tylko z prawem własności. Ponieważ ochrona ukształtowania terenu została skorelowana z procesem inwestycyjnym, odpowiedzialność za zachowanie naturalnego ukształtowania terenu spoczywa na inwestorze. W rzeczywistości krąg podmiotów odpowiedzialnych za ochronę powierzchni ziemi jest szerszy. Oddzielną grupę stanowią organy administracji publicznej, do zadań których należy uchwalanie planów i programów obejmujących w szczególności ochronę powierzchni ziemi. W świetle art. 101 i n. u.p.o.ś. adresatem obowiązków związanych z ochroną powierzchni ziemi jest władający powierzchnią ziemi, co oznacza nie tylko właściciela, ale każdy podmiot władający gruntem ujawniony w ewidencji gruntów i budynków (art. 3 pkt 44 u.p.o.ś.). Wobec braku wyraźnych wskazań ustawodawcy należy uznać, że krąg adresatów obowiązku ochrony powierzchni ziemi jest znacznie szerszy i obejmuje organy administracji oraz wszystkie podmioty uczestniczące w wykorzystaniu powierzchni ziemi³⁰.

3. Ustawodawca poddał ochronie także ukształtowanie gruntów rolnych i leśnych w procesie ich zagospodarowania. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³¹ ochrona gruntów rolnych i leśnych polega m.in. na ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Wobec tego zmiany są dopuszczalne, ale po spełnieniu ustawowych wymogów. W literaturze wyróżniono dwa podstawowe kierunki ochrony gruntów rolnych i leśnych, tj. ochronę ilościową i ochronę jakościową. Ograniczenie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi zaliczono do ochrony jakościowej³². Ukształtowanie terenu wpływa więc na jakość gruntów rolnych i leśnych, a tym samym na ich zdolność produkcyjną.

W przypadku gruntów rolnych i leśnych, co do których nastąpiła utrata albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów, rozumiane jako całkowity zanik albo zmniejszenie zdolności produkcyjnej tych gruntów, ustawodawca przewidział działania ochronne w postaci rekultywacji. Zgodnie z art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l. rekultywacja gruntów zdegradowanych albo zdezastrowanych polega na przywróceniu wartości użytkowych lub przyrodniczych gruntów przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie

³⁰ J. Jerzmański, w: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 281–282.

³¹ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.; dalej: u.o.g.r.l.).

³² W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 62.

właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb i umocnienie skarp. W cytowanym przepisie mówi się o rzeźbie terenu, lecz jest to oczywiste nawiązanie do formy ukształtowania powierzchni ziemi. Różnice terminologiczne nie powinny zakłócać spójności wypowiedzi ustawodawcy, który jako przedmiot ochrony wskazuje w istocie ukształtowanie powierzchni gruntów rolnych i leśnych.

Gospodarka rolna i leśna powinny być prowadzone w ten sposób, aby bez uzasadnionej potrzeby gospodarczej nie zmieniać naturalnego ukształtowania terenu. Natomiast w przypadku gruntów zdegradowanych albo zdewastowanych należy w ramach procesu ich rekultywacji podejmować działania w kierunku właściwego ukształtowania rzeźby terenu. Ustawodawca mówi nawet o ulepszeniu rzeźby terenu. Ulepszanie rzeźby terenu nie musi oznaczać przywrócenia stanu naturalnego, lecz może zmierzać do przekształceń podnoszących wartość użytkową gruntów i zwiększających zdolność produkcyjną gruntów rolnych i leśnych.

Analizowane przepisy zalecają „ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi” (art. 3 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l.), a także „właściwe ukształtowanie rzeźby terenu” i „ulepszanie rzeźby terenu” w procesie rekultywacji gruntów (art. 4 pkt 18, art. 22c ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l.). Ustawodawca traktuje w rozpatrywanym przypadku „ukształtowanie powierzchni ziemi” i „rzeźbę terenu” jako pojęcia równoznaczne. Pojęcie „rzeźba terenu” odnosi się do konkretnego gruntu, który uległ degradacji lub dewastacji, zatem chodzi w istocie o zmianę naturalnego ukształtowania terenu.

Gdyby właściciel gruntu (posiadacz samoistny, zarządca lub użytkownik, użytkownik wieczysty i dzierżawca) w sposób zawiniony dopuścił się mechanicznej degradacji gruntu poprzez przemieszczenie mas ziemnych i utworzenie nowych form terenowych, wówczas wójt, w drodze decyzji, może nakazać sprawcy wykonanie w określonym terminie odpowiednich zabiegów na koszt sprawcy (art. 15 ust. 5 w zw. z art. 4 pkt 4 u.o.g.r.l.). W piśmiennictwie przyjmuje się, że degradacja gruntów może mieć formę mechaniczną, chemiczną i biologiczną³³. Poprawa jakości gruntów, nie tylko zdegradowanych, ale również zachowanych w stanie naturalnym, może więc nastąpić w drodze mechanicznego ulepszenia kształtu terenu.

4. Warto poruszyć także kwestię ochrony naturalnego ukształtowania terenu. Ustawodawca nie jest konsekwentny i dlatego nakazuje niekiedy ochronę naturalnego ukształtowania terenu, a innym razem zakres ochrony rozszerza na każde ukształtowanie terenu, również antropogeniczne. Wie-

³³ P. Korzeniowski, *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3, s. 111–124.

lowiekowa aktywność człowieka powoduje, że wiele terenów było poddawanych przekształceniom. Niemniej ustawodawca akcentuje ochronę naturalnego ukształtowania terenu.

Tendencja ta jest widoczna w art. 101 pkt 7 u.p.o.ś., zgodnie z którym ochrona powierzchni ziemi polega w szczególności na przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Przeciwdziałanie zmianom polega głównie na ponownym kształtowaniu funkcji lub przygotowaniu do pełnienia nowych funkcji terenów, na których występuje niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Również w trakcie realizacji prac budowlanych ochronie podlega naturalne ukształtowanie terenu (art. 75 ust. 1 u.p.o.ś.). Z uwagi na potrzeby inwestycji i wymagania techniczne nie jest to jednak ochrona bezwarunkowa. To funkcja terenu determinuje zakres możliwej ochrony jego naturalnego ukształtowania.

Podobnie w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych ochronie podlega naturalne ukształtowanie powierzchni ziemi. Ochrona ta jest realizowana poprzez ograniczenie zmian ukształtowania, a nie ich powstrzymanie. Ponadto w procesie rekultywacji gruntów zdegradowanych albo zdewastowanych nie ma zalecenia, aby prowadzić rekultywację w celu przywrócenia naturalnego ukształtowania terenu. Celem ma być „właściwe ukształtowanie rzeźby terenu” sprzyjające przywróceniu wartości użytkowych lub przyrodniczych gruntów (art. 4 pkt 18 u.o.g.r.l.).

Trzeba zauważyć, że w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych ustawodawca nakazuje, aby nowe granice nieruchomości były dostosowane m.in. do rzeźby terenu. Kwestie te reguluje art. 1 ust. 1 ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów³⁴. Wobec tego nieruchomości należące do kilku lub kilkunastu gospodarstw rolnych sąsiadujących ze sobą powinny posiadać granice geodezyjne zdeterminowane kształtem terenu, co oznacza dostosowanie granic do warunków naturalnych. Jest to podyktowane tworzeniem korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie.

W sytuacji wystąpienia „szkody w środowisku w powierzchni ziemi” działania naprawcze mogą polegać m.in. na przywróceniu naturalnego ukształtowania terenu, o czym stanowi art. 6 pkt 3 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³⁵. We wskazanym przypadku przywrócenie naturalnego ukształtowania terenu, czyli

³⁴ Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 908 ze zm.).

³⁵ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2187 ze zm.).

rekultywacja techniczna, nie jest celem samodzielnym, lecz środkiem do zmniejszenia ilości lub usunięcia szkodliwych substancji z gleby i ziemi. Przywrócenie naturalnego ukształtowania terenu może mieć wpływ na kierunek i tempo przemieszczania się zanieczyszczeń. „Szkoda w środowisku w powierzchni ziemi” została jednoznacznie powiązana z zanieczyszczeniem gleby lub ziemi. Niemniej w piśmiennictwie zauważono, że szkoda w powierzchni ziemi może polegać nie tylko na przekroczeniu dopuszczalnej zawartości substancji szkodliwych, ale także na zmianie dotychczasowego sposobu wykorzystania terenu³⁶.

W wielu przypadkach przedmiotem ochrony jest po prostu ukształtowanie terenu bez domniemania, że musi ono być rezultatem naturalnych procesów. W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że pojęcie „naturalnego ukształtowania terenu” nie powinno być rozumiane dosłownie jako wytwór samej przyrody. Według definicji środowiska (art. 3 pkt 39 u.p.o.ś.), którego jednym z elementów jest powierzchnia ziemi, składa się ono z elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku działalności człowieka. Wobec tego naturalne ukształtowanie terenu nie musi oznaczać ukształtowania pierwotnego, bez jakichkolwiek zmian o charakterze antropogenicznym³⁷.

Z poglądem tym należy się zgodzić ze względów praktycznych. Trudno dokonać oceny, jaki zakres działań, potwierdzonych historycznie, powoduje, że ukształtowanie terenu traci charakter naturalny. Poza tym przyroda, siły natury (np. wiatr, woda) mają charakter ekspansywny, co powoduje, że teren przekształcony może stać się elementem przyrody. Ochrona ukształtowania terenu powinna więc być prowadzona w pierwszej kolejności dlatego, że chodzi o ochronę całej powierzchni ziemi, a do jej degradacji może prowadzić uszkodzenie kształtu fizycznego powierzchni ziemi. Kwestia naturalnego ukształtowania terenu nie musi być na pierwszym planie. Ochronie powinna podlegać raczej jakość powierzchni ziemi.

Wydaje się, że ochrona naturalnego ukształtowania terenu jest właściwym podejściem do obszarów cennych przyrodniczo, objętych prawnymi formami ochrony przyrody. Natomiast na gruntach rolnych i leśnych oraz gruntach zabudowanych i zurbanizowanych powinna zostać otwarta możliwość ulepszenia ukształtowania terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 22 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁸ w parkach narodowych

³⁶ A.E. Nieć, *Szkoda w powierzchni ziemi jako szkoda w środowisku*, Wrocław 2017, s. 68–72.

³⁷ D. Chojnacki, *Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi*, w: M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011, s. 37.

³⁸ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1098 ze zm.; dalej: u.o.p.).

oraz rezerwatach przyrody zabrania się wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. Taki sam zakaz fakultatywnie może być wprowadzony w parku krajobrazowym (art. 17 ust. 1 pkt 5 u.o.p.), a także w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (art. 45 ust. 1 pkt 2 u.o.p.). Ochrona wartości przyrodniczych danego obszaru odnosi się przede wszystkim do elementów naturalnych, dlatego w tym przypadku zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu ma odniesienie do naturalnego ukształtowania terenu. W innych przypadkach ochrona naturalnego ukształtowania terenu nie powinna stanowić przeszkody do poprawy ukształtowania terenu w ramach racjonalnej gospodarki.

Planowane przekształcenie terenu powinno odbywać się z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów powierzchni ziemi, tj. gleby, ziemi i stosunków wodnych. Dlatego wymóg ochrony naturalnego ukształtowania terenu może być interpretowany w ten sposób, aby podmiot dokonujący przekształcenia terenu odtworzył naturalną morfologię gruntu, czyli prawidłowo zrekonstruował poszczególne warstwy powierzchni ziemi z zachowaniem ich cech fizycznych (np. gęstości) i biologicznych.

5. Dokonany przegląd wybranych aktów prawnych prowadzi do wniosku, że ustawodawca chroni ukształtowanie terenu, a zakres tej ochrony wynika z legalnego sposobu zagospodarowania danego terenu. Dlatego w przypadku terenów przeznaczonych pod inwestycje możliwy jest szerszy zakres przekształceń niż przy zagospodarowaniu terenów rolnych i leśnych. Inwestor zobowiązany jest „uwzględnić” ochronę naturalnego ukształtowania terenu w zakresie, w jakim nie koliduje ona z realizacją inwestycji. Natomiast od rolnika oraz właściciela lasu ustawodawca wymaga, aby „ograniczył” zmiany naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Zakres ochrony prawnej obejmuje zakaz przekształceń niekorzystnych oraz dopuszczenie zmian ukształtowania terenu odpowiednich do jego przeznaczenia, z zachowaniem zasad prawidłowej gospodarki. Poprawa ukształtowania danego terenu nie może negatywnie oddziaływać na grunty sąsiednie. Powierzchnia ziemi, niezależnie od granic geodezyjnych oraz granic prawa własności, stanowi pewną całość, której części wzajemnie się warunkują. Stąd w procesie zagospodarowania terenu należy uwzględnić interesy osób trzecich.

Przepisy dotyczące omawianej tematyki są raczej zwarte i zostały rozproszone po wielu aktach prawnych. Pochodzą z różnych okresów, co wpływa na powstawanie odmienności terminologicznych. Niemniej można dostrzec ogólny zamysł legislacyjny polegający na traktowaniu ochrony

ukształtowania terenu instrumentalnie, jako jednego z elementów, który poprawia wartość użytkową i przyrodniczą terenu. Prawna ochrona ukształtowania terenu pozostaje refleksem ochrony całej powierzchni ziemi.

Ochrona ukształtowania terenu realizowana jest przez działania prowadzone w dwóch kierunkach. Po pierwsze, zachowanie naturalnego ukształtowania terenu służy ochronie warstw znajdujących się pod powierzchnią, a więc gleby, podglebia i wód gruntowych. Stanowią one podstawę utrzymania procesów biologicznych i hydrologicznych. Po drugie, ukształtowanie terenu ma znaczenie dla sposobu korzystania z jego powierzchni. Użytkowanie terenu zgodnie z jego przeznaczeniem wymaga dostosowania kształtu fizycznego do funkcji terenu. Tutaj znaczenie mają stosunki wysokościowe oraz układ nachyleń.

Skutki zmiany ukształtowania terenu dotyczą wszystkich elementów powierzchni ziemi: szaty roślinnej, gleby, podglebia, ziemi i wód gruntowych. Dlatego ustawodawca podchodzi do zagadnienia ochrony ukształtowania terenu w sposób kompleksowy, uwzględniając wpływ przekształceń na całe środowisko wodno-gruntowe. Takie podejście widać w art. 75 ust. 1 u.p.o.ś., w którym ochronę ukształtowania terenu powiązano z ochroną gleby, zieleni i stosunków wodnych. Definiując pojęcie „powierzchni ziemi”, ustawodawca wprost stwierdza, że obejmuje ona ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe (art. 3 pkt 25 u.p.o.ś.).

Ulepszenie kształtu fizycznego terenu trzeba powiązać z dbałością o warstwy podziemne. Właściwe ukształtowanie terenu to zarówno jego korzystny kształt fizyczny, jak i dbałość o całe środowisko gruntowo-wodne. Z jednej strony powierzchnia ziemi stanowi miejsce magazynowania i filtrowania wody oraz rozwoju życia i różnorodności biologicznej. Z drugiej strony na ukształtowanie terenu należy spojrzeć pod kątem sposobu użytkowania i przeznaczenia danego terenu. Gospodarka rolna i leśna, a także wszelkie formy budownictwa powinny zmierzać do właściwego ukształtowania terenu w celu podniesienia jego użyteczności.

Ustawodawca jako podstawowy sposób ochrony powierzchni ziemi wskazuje przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi (art. 101 pkt 7 u.p.o.ś.). Natomiast nie zabrania przekształceń korzystnych. Postuluje także ponowne kształtowanie funkcji lub przygotowanie do pełnienia nowych funkcji terenów niekorzystnie przekształconych (art. 101 pkt 7 lit. d, f u.p.o.ś.). Ochrona powierzchni ziemi polega przede wszystkim na racjonalnym gospodarowaniu (art. 101 pkt 1 u.p.o.ś.). Wymóg racjonalności odnosi się także do formy ukształtowania terenu.

Kształt fizyczny terenu jest racjonalny, jeśli podnosi walory użytkowe terenu. Ukształtowanie terenu stanowi funkcję sposobu jego użytkowania

i zagospodarowania. W przypadku terenów budowlanych i inwestycyjnych ukształtowanie terenu jest jednym z parametrów, od których zależy posadowienie budynku lub innej budowli. Z kolei w przypadku gruntów rolnych i leśnych ukształtowanie terenu służyć ma podnoszeniu wartości użytkowych gruntów i zwiększeniu zdolności produkcyjnych gruntów rolnych i leśnych. Forma terenowa gruntu powinna być dostosowana do sposobu jego legalnego użytkowania.

Wątek ulepszenia ukształtowania terenu jest obecny w regulacji prawnej, ale *prima facie* wyraźniejszy wydaje się wątek ograniczania zmian. Działania w kierunku właściwego lub korzystnego ukształtowania terenu zalecane są w odniesieniu do terenów zdegradowanych lub niekorzystnie przekształconych, którym trzeba wyznaczyć nową funkcję. Jednak działania takie powinny być dozwolone w odniesieniu do wszystkich terenów w zakresie, w jakim pozwoli to lepiej realizować funkcję danego terenu. Prawnej ochrony ukształtowania terenu nie należy redukować do samego ograniczania zmian. Powinna być ona ochroną jakościową, a więc nastawioną na ulepszenie kształtu terenu i przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom. W takim kierunku należy interpretować obowiązujące przepisy, które wprowadzają wymóg ochrony ukształtowania terenu.

LITERATURA

- Chojnacki D. (2011), *Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi*, w: M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrońska J. (2019), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa.
- Korzeniowski P. (2012), *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” nr 3.
- Król M.A. (2018), *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w prawnej ochronie powierzchni ziemi*, „Opinie i Analizy” nr 42.
- Nieć A.E. (2017), *Szkoda w powierzchni ziemi jako szkoda w środowisku*, Wrocław.
- Niewiadomski Z. (red.) (2009), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.) (2014), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa.
- Radecki W. (2012), *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.) (2018), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa.

LEGAL PROTECTION OF LANDSCAPE IN THE PROCESS OF LAND DEVELOPMENT. SELECTED ISSUES

Summary

Landscape is an element of the earth's surface. The aim of the considerations is to answer the question if and to what extent the legislator subjects landscape to protection in the process of land development, whether this protection covers only the natural shape of the terrain or whether it also includes the possibility of its improvement. In conclusion, the author states, among other things, that the formation of the land affects the usable and natural values of the earth's surface. However, changes to the shape of the terrain made appropriately to its intended use are not forbidden, provided that the principles of sound land management are observed. It is not the legislator's intention to preserve the natural landform unconditionally. What matters is also its foreseen utility and values. Therefore, transformation of landforms may be permitted on condition that it is beneficial, increases the utility of the land and does not adversely affect any of the adjacent land or the environment.

Keywords: landscape, earth's surface, land development, land protection

IL PAESAGGIO E LA SUA TUTELA NEL PROCESSO DI RIASSETTO. ALCUNE QUESTIONI SCELTE

Riassunto

Il paesaggio è un elemento della superficie terrestre. L'articolo si propone di rispondere alla domanda se e in quale misura il legislatore riesca a tutelarlo nel processo di riassetto, e se la tutela offerta riguardi solo il profilo naturale del terreno oppure anche la possibilità di sottoporlo a rimodellamenti migliorativi. Nella parte conclusiva, l'autore afferma, tra l'altro, che il paesaggio influisce sui valori utilitaristici e aspetti naturalistici della superficie terrestre. Il legislatore non vieta trasformazioni del paesaggio, se esse sono in linea con la destinazione d'uso e se i principi di corretta gestione vengono garantiti. Non è intenzione del legislatore preservare il paesaggio in modo incondizionato. Contano anche i suoi valori utilitaristici. Pertanto, il legislatore consente trasformazioni territoriali, se esse sono vantaggiose, aumentano i valori utilitaristici del terreno e non hanno un impatto negativo sul terreno limitrofo e sull'ambiente.

Parole chiave: paesaggio, superficie terrestre, processo di riassetto, rimodellamenti migliorativi

ELŻBIETA TOMKIEWICZ*

Akty delegowane w zakresie unijnego prawa rolnego

1. Podpisany 13 grudnia 2007 r. Traktat z Lizbony wprowadził do unijnego porządku prawnego nową kategorię aktów nieustawodawczych, które mają na celu wykonanie przez Komisję Europejską uprawnień legislacyjnych przekazanych przez akt ustawodawczy¹. Zgodnie z założeniem ustawodawcy unijnego głównym celem aktów nieustawodawczych jest ograniczenie nadmiernej szczegółowości aktów ustawodawczych oraz odciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie stanowienia aktów prawnych. Przewidziany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) podział na akty ustawodawcze i nieustawodawcze jest wyrazem przeświadczenia ustawodawcy unijnego, że wobec coraz większego skomplikowania materii prawnej konieczne jest wyraźne oddzielenie legislacji dotyczącej kierunkowych rozwiązań o charakterze politycznym od szczegółowych rozwiązań o charakterze technicznym.

Wprowadzenie do unijnego porządku prawnych kategorii aktów nieustawodawczych ma szczególne znaczenie dla prawodawstwa rolnego ze względu na stosunkowo dużą – w porównaniu do innych polityk sektorowych – liczbę aktów nieustawodawczych wydanych w ramach reform Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020, które w dodatku wymagały częstych zmian, stosownie do szybko zmieniającej się sytuacji rynkowej w rolnictwie.

Spośród dwóch kategorii aktów nieustawodawczych (delegowanych i wykonawczych) przedmiotem analizy w niniejszym artykule są akty dele-

* Polska Akademia Nauk, Warszawa.

¹ Szerzej: J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcia i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 6; A. Piesiak, *Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzeniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i 291 TFUE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 17.

gowane wydawane przez Komisję Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w celu dokonania ich oceny pod kątem zakładanego usprawnienia procesu podejmowania decyzji w rolnictwie i w kontekście nowych wyzwań stojących przed tym sektorem. Zajęcie się tą problematyką jest tym bardziej uzasadnione, że na tle stosowania w praktyce aktów delegowanych wyłania się wiele wątpliwości interpretacyjnych².

2. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Komisja Europejska na podstawie art. 290 TFUE uchwaliła szereg aktów delegowanych do podstawowych aktów ustawodawczych w dziedzinie rolnictwa, które regulują rozległą i zróżnicowaną materię prawną. I tak np. na podstawie rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenie Rady nr 922/72, 234/79, 1037/2001 i 1234/2007³ Komisja przyjęła szereg aktów delegowanych dotyczących m.in. rynku wina, oliwy z oliwek, interwencji publicznej i dopłat do prywatnego przechowywania, programu „Owoce i warzywa w szkole” oraz pomocy w sektorze pszczelarskim.

Z kolei w odniesieniu do problematyki rozwoju obszarów wiejskich rozporządzenie delegowane Komisji nr 807/2014⁴ określa przepisy dotyczące m.in. pojęcia młodego rolnika, wizyt w gospodarstwach rolnych, zalesiania gruntów, a także działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, ochrony zasobów genetycznych w rolnictwie i leśnictwie oraz dobrostanu zwierząt. W ramach tej samej procedury legislacyjnej Komisja Europejska skonkretyzowała przepisy dotyczące m.in. zasad wdrażania płatności podstawowej i obszarowej, płatności dla rolników przestrzegających praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, płatności dla młodych rolników rozpoczynających działalność rolniczą⁵, a także kar administracyjnych, które

² W początkowej fazie prac legislacyjnych nad zmianami Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 Rada UE blokowała wydawanie aktów delegowanych. Podobnie zresztą w sektorze leśnictwa. Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25 lutego 2014 r. w sprawie dalszych działań związanych z przekazaniem uprawnień ustawodawczych i kontrolą przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. UE L 285, s. 16).

³ Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenie Rady nr 922/72, 234/79, 1037/2001 i 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347, s. 671).

⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji nr 807/2014 z 1 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie nr 1305/2013 w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW i wprowadzające przepisy przejściowe (Dz. Urz. UE L 227, s. 1).

⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia

zresztą odnoszą się nie tylko do płatności bezpośrednich⁶. W trybie aktu delegowanego Komisja uregulowała też szczegółowe przepisy dotyczące agencji płatniczych, procedury przyznawania płatności, zasad ich księgowania i kontroli⁷.

3. Jak wynika z treści art. 290 ust. 1 TFUE, akty delegowane to akty o zasięgu ogólnym, które wydaje Komisja Europejska w celu „uzupełnienia lub zmiany niektórych innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego”. Jednakże ustawodawca w przytoczonym przepisie nie zdefiniował pojęcia „inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego”, co w praktyce wywołuje poważne wątpliwości dotyczące rozgraniczenia zakresu przedmiotowego aktów ustawodawczych i nieustawodawczych⁸.

Pojęcie istotnych elementów aktu podstawowego stanowiło przedmiot wielu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) z zakresu rolnictwa, które zostały wydane przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Orzeczenia te odnosiły się do aktów wykonawczych Komisji wydawanych w ramach tzw. procedur komitologicznych, które podlegały procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą na podstawie decyzji Rady nr 1999/468/WE⁹ oraz zmieniającej ją decyzji nr 2006/512¹⁰. Definicja tych aktów jest zbliżona pod pewnymi względami do definicji aktów delegowanych¹¹, gdyż w obu przypadkach akty te mają charakter ogólny, a ich celem jest uzupełnienie lub zmiana innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego. Jeśli zatem wziąć pod uwagę podobieństwa między tymi aktami w tym akurat aspekcie,

w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz. Urz. UE 2014 L 181, s. 1).

⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 181, s. 48).

⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji na 907/2014 z 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255, s. 18).

⁸ M. Rynkowski, *Komentarz do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE*, w: A. Wróbel (red.), *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, t. III, Warszawa 2012, s. 708.

⁹ Decyzja Rady nr 1999/468/WE z 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz. Urz. WE L 184, s. 23).

¹⁰ Decyzja Rady z 17 lipca 2006 r. zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz. Urz. WE L 200, s. 11).

¹¹ J. Barcz, *Akty delegowane...*, s. 13; M. Pleszka, *Zmiany w procesie przyjmowania aktów prawnych w ramach kompetencji wykonawczych Komisji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12, s. 22.

to w pełni uzasadnione wydaje się sięgnięcie do wcześniejszego orzecznictwa z zakresu rolnictwa, zdając sobie sprawę z tego, że z oczywistych względów nie może ono uwzględniać obecnego podziału aktów nieustawodawczych na wykonawcze i delegowane.

W kwestii rozgraniczenia istotnych elementów aktu ustawodawczego zastrzeżonych do właściwości prawodawcy od przyznanych Komisji uprawnień wykonawczych w dziedzinie rolnictwa wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 17 grudnia 1970 r. w sprawie nr 25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster i Berodt & Co.¹², które dotyczyło wspólnej organizacji rynku zbóż. Trybunał orzekł, że prawodawca (w ówczesnym stanie prawnym Rada WE) „ma prawo określić istotne elementy dziedziny podlegającej uregulowaniu, pozostawiając Komisji przepisy wykonawcze, których celem jest praktyczna realizacja zasad zawartych w akcie podstawowym”.

W analizowanym zakresie istotne znaczenie na gruncie Wspólnej Polityki Rolnej ma także orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 30 października 1975 r. nr 23/75 w sprawie Rey Soda v. Cassa Conguaglio Zucchero¹³ dotyczącej rynku cukru, które wyznaczyło późniejszą linię orzecznictwa w tym zakresie. Zdaniem Trybunału w niektórych sektorach, takich jak rolnictwo, Rada powinna przyznać Komisji szerokie uprawnienia wykonawcze, gdyż tylko Komisja jest w stanie na bieżąco monitorować sytuację na rynkach rolnych i podejmować działania zaradcze, gdy sytuacja tego wymaga (pkt 10 i 11). Podobne stanowisko zajął TS w wyroku z 11 marca 1987 r. w sprawie nr 27/85 Vandemoortele NV v. Komisji Wspólnot Europejskich¹⁴, w którym stwierdził, że jeśli Rada przyznaje Komisji szerokie uprawnienia wykonawcze w ramach wspólnej organizacji danego rynku rolnego, to granice tych upoważnień muszą być oceniane w świetle zasadniczych celów tego rynku branżowego (pkt 14).

Równie ważne w analizowanym zakresie jest orzeczenie z 27 października 1992 r. w sprawie 240/90 Niemcy v. Komisji¹⁵, w którym Trybunał stwierdził, że zastrzeżone dla prawodawcy istotne elementy aktu ustawodawczego mają na celu „nadanie konkretnego kształtu podstawowym założeniom polityki wspólnotowej”¹⁶. W tej sprawie, która dotyczyła rynku baraniny, Komisja została upoważniona do wydania przepisów prawnych dotyczących sankcji w razie stwierdzenia nieprawidłowości w płatnościach przewidzia-

¹² ECLI:EU:C:1970:115.

¹³ ECLI:EU:C:1975:142.

¹⁴ ECLI:EU:C:1987:120.

¹⁵ ECLI:EU:C:1992:408.

¹⁶ M. Barcz, *Akty delegowane...*, s. 9.

nych na tym rynku. Wydany przez Komisję akt został zakwestionowany przez stronę niemiecką, która twierdziła, że sankcje stanowią elementy istotne aktu ustawodawczego, gdyż mają „wpływ na prawa podstawowe beneficjentów takich płatności”¹⁷. Jednakże TS nie podzielił tej argumentacji, stwierdzając, że przepisy określające sankcje nie stanowią istotnych elementów aktu prawodawczego (pkt 37).

Z kolei w wyroku z 15 maja 1984 r. w sprawie 121/83 Zuckerfabrik Franken GmbH v. Hauptzollamt Würzburg¹⁸ dotyczącej wspólnej organizacji rynku cukru TS stwierdził, że na podstawie delegacji Komisja jest upoważniona do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do wykonania podstawowych aktów prawnych, pod warunkiem że środki te nie będą sprzeczne z tymi aktami.

Jak zatem wynika z analizy przytoczonego orzecznictwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej TSUE uznaje szerokie uprawnienia wykonawcze Komisji z uwagi na szczególnie charakter sektora rolnego¹⁹, co odróżnia go od innych sektorów gospodarczych, w odniesieniu do których orzecznictwo w tym zakresie jest znacznie bardziej restrykcyjne²⁰. W tym kontekście należy więc przyjąć, że wcześniejsze orzecznictwo w kwestii granic uprawnień wykonawczych Komisji w zakresie rolnictwa w znacznej mierze zachowało swą aktualność także w odniesieniu do aktów delegowanych. Niedopuszczalna jest jednak mechaniczna transpozycja wcześniejszego orzecznictwa, dlatego należy z niego korzystać z pewną ostrożnością.

4. Jak już wspomniano, ustawodawca w art. 290 ust. 1 TFUE przewiduje dwie formy aktów delegowanych, a więc akty mające na celu uzupełnienie aktu podstawowego oraz akty mające na celu jego zmianę. W doktrynie na ogół zgodnie przyjmuje się, że przez uzupełnienie należy rozumieć „wprowadzenie nowych uregulowań do aktu podstawowego, rozszerzające zakres jego zastosowania, nie mające jednak charakteru »istotnych elementów«”²¹.

¹⁷ Zob. opinię rzecznika generalnego Paola Mengozziego z 17 kwietnia 2012 r. w sprawie nr 355/10 w Parlament Europejski v. Rada UE (pkt 28), w której powołano się na to orzeczenie, ECLI:EU:C:2012:207.

¹⁸ Wyrok z 15 maja 1984 r. w sprawie 121/83 Zuckerfabrik Franken GmbH v. Hauptzollamt Würzburg, ECLI:EU:C:1984:175.

¹⁹ Zob. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 29 czerwca 1989 r. w sprawie 22/88 *Industriellen Handelsondernemingen Vreugdenhil BV i Gijs van der Kolk – Douane Expeditie BV v. Minister van Landbouw en Visserij*, w którym Trybunał orzekł, że szeroka interpretacja uprawnień Komisji jest dopuszczalna jedynie w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, ECLI:EU:C:1989:277.

²⁰ Zob. opinię rzecznika generalnego Paola Mengozziego... (pkt 27).

²¹ J. Barcz, *Ustrój lizboński UE. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017, s. 326.

Natomiast powierzenie Komisji uprawnienia do zmiany aktu prawodawczego polega na zmianie treści jednego lub kilku jego przepisów, o ile są one „inne niż istotne” lub też zmianie treści załączników, gdy „nastąpił postęp naukowy lub techniczny, wystąpiło określone wydarzenie, upłynął pewien okres czasu”²². Nie jest natomiast dopuszczalne dodawanie ani usuwanie załączników przez Komisję, gdyż byłoby to sprzeczne z wolą prawodawcy, który w akcie ustawodawczym postanowił, że załącznik ma stanowić integralną część aktu ustawodawczego.

W odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej należy podkreślić, że Komisja w zdecydowanej większości przyjmowała akty delegowane mające na celu uzupełnienie innych niż istotne elementów aktu prawodawczego. Natomiast prawodawca znacznie rzadziej powierza Komisji uprawnienia do zmiany aktu podstawowego, głównie zresztą załączników²³.

Jak podkreślono w przytoczonej rezolucji Parlamentu Europejskiego z 25 lutego 2014 r., „akt podstawowy pozostawia Komisji szeroki margines swobody w kwestii uzupełnienia ram legislacyjnych określonych w akcie podstawowym” (pkt 1). Daleko idąca autonomia Komisji w tym zakresie odnosi się zwłaszcza do Wspólnej Polityki Rolnej, a w jej ramach do regulowania wspólnych organizacji rynków rolnych²⁴, które wymagają ciągłej interwencji legislacyjnej.

W porównaniu do poprzedniej procedury komitologicznej ustawodawca w art. 290 ust. 1 TFUE znacznie bardziej precyzyjnie określił warunki przekazywania uprawnień Komisji do wydania aktu delegowanego. Zgodnie z tym przepisem akt ustawodawczy musi określać cele, treść, zakres i czas obowiązywania przekazywanych Komisji uprawnień. Oznacza to, że kwestia uprawnień Komisji do wydania aktu delegowanego „powinna być każdorazowo rozpatrywana w procedurze ustawodawczej”²⁵, a więc kontekście konkretnego upoważnienia udzielonego Komisji w akcie ustawodawczym (*case by case*)²⁶.

²² Zob. pkt 3.1 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 25 lutego 2014 r. w sprawie dalszych działań związanych z przekazaniem uprawnień ustawodawczych i kontrolą przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. UE L 285, s. 11–17).

²³ Zob. m.in. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/399 z 19 stycznia 2021 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w odniesieniu do kwot wsparcia unijnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w roku 2021 (Dz. Urz. UE L 79, s. 1).

²⁴ Zob. *Teksty informacyjne o Unii Europejskiej*, Parlament Europejski, Luksemburg 2009, s. 193.

²⁵ Tak M. Pleszka, *Zmiany w procesie przyjmowania...*, s. 23.

²⁶ Podkreśla to Komisja Europejska w pkt. 3 Komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 grudnia 2009: Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE, COM 2009/673.

Uprawnienia Komisji do wydawania aktów delegowanych mogą być przekazywane na czas określony i bezterminowo. Z dotychczasowej praktyki wynika, że uprawnienia takie są przekazywane z reguły na okres 5 lat²⁷, choć Komisja konsekwentnie opowiadała się za ich przekazaniem na czas nieokreślony. Natomiast w sektorze rolnictwa uprawnienia takie powierzane są Komisji nawet na okres 7 lat, a więc na czas odpowiadający perspektywie finansowej na lata 2014–2020, z możliwością automatycznego przedłużenia na okresy takiej samej długości, jeśli Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu wobec tego przedłużenia (np. art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013²⁸, art. 83 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013²⁹).

Na tle analizy art. 290 ust. 1 TFUE może pojawić się pytanie, jak należy rozumieć przekazane Komisji uprawnienia, jeśli prawodawca w sposób niejasny deleguje je na Komisję Europejską, bez określenia, czy chodzi o uzupełnienie, czy o zmianę aktu prawodawczego³⁰. Odwołując się do przykładu z zakresu prawa rolnego, należy przytoczyć przepisy art. 6 ust. 3 i art. 7 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013, w myśl których „aby uwzględnić zmiany w łącznych maksymalnych kwotach płatności bezpośrednich, które mogą zostać przyznane, [...] Komisja jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 70 aktów delegowanych dotyczących dostosowania pułapów krajowych”, określonych w załączniku II i III. Jak więc wynika z tych przepisów, prawodawca, upoważniając Komisję do dostosowania pułapów krajowych dopłat bezpośrednich, nie przesądził w sposób jednoznaczny, jaki rodzaj aktu delegowanego ma wydać Komisja. Zgodnie z generalną zasadą, jeśli ustawodawca w akcie podstawowym użył innego terminu niż „uzupełnić” lub „zmieniać”, to pod tym pojęciem

²⁷ J. Barcz, *Ustrój lizboński UE...*, s. 329.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347, s. 608).

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347, s. 487).

³⁰ Takie wątpliwości pojawiły się m.in. na tle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2 z 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. Urz. UE L 348, s. 129). Zob. orzeczenie TSUE z 17 marca 2016 r. wydane w sprawie C-286/14 Parlament Europejski v. Komisja Europejska, ECLI:EU:C:2016:183; M. Niedźwiedz, *Akty delegowane – co znaczy zmieniać lub uzupełniać inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego? – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.03.2016 r., C-286/14 Parlament Europejski przeciwko Komisji Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020 nr 4, s. 55.

należy rozumieć uprawnienie do uzupełniania aktu podstawowego. Natomiast „upoważnienie do zmiany aktu podstawowego powinno być wyraźnie sformułowane przez prawodawcę, ponieważ zmiana bezpośrednio ingeruje w tekst przyjęty przez ustawodawcę”³¹. Parlament Europejski, powołując się na te przepisy, doszedł do słusznego wniosku, że choć nie zawierają one *expressis verbis* upoważnienia do zmiany aktu prawodawczego, to w drodze wyjątku pod pojęciem dostosowania pułapów krajowych dopłat bezpośrednich należy rozumieć uprawnienie do zmiany aktu prawodawczego w rozumieniu art. 290 TFUE. Należy zgodzić się z taką interpretacją, że w świetle przytoczonych przepisów zmiana maksymalnych kwot płatności spowoduje konieczność dostosowania do nich krajowych pułapów dopłat bezpośrednich, a więc w istocie zmianę ich wysokości.

5. Szczególna pozycja sektora rolnego sprawia³², że Komisja Europejska częściej niż w innych sektorach gospodarczych wydaje akty delegowane w procedurze pilnej, która musi być przewidziana w akcie ustawodawczym. Zastosowanie tego nadzwyczajnego trybu może być dopuszczone jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Taką sytuację przewidział ustawodawca np. w art. 219 przytoczonego wcześniej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1308/2013, upoważniając Komisję do wydania w trybie art. 227 ust. 1 aktów delegowanych mających na celu przeciwdziałanie zakłóceniom na rynku rolnym spowodowanym znaczącym wzrostem lub spadkiem cen na rynku wewnętrznym lub rynkach zewnętrznych. W razie potrzeby natychmiastowego działania, gdy zagrożenie zakłóceń na rynku pojawi się tak gwałtownie lub nieoczekiwanie, że natychmiastowe zarządzenie tej sytuacji jest konieczne, Komisja może przyjąć akty delegowane w procedurze pilnej, do której znajduje zastosowanie art. 228 tego rozporządzenia³³. Przyjęte w trybie pilnym akty delegowane wchodzi w życie niezwłocznie.

W tym kontekście celowe wydaje się sięgnięcie do kilku przykładowo wybranych rozporządzeń delegowanych Komisji wydanych w tym trybie w ramach newralgicznego rynku mleka i jego przetworów³⁴, ze względu na to, że rynek ten znalazł się w szczególnie trudnej sytuacji, zarówno z przy-

³¹ Zob. opinię Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena z 1 października 2015 r. wydaną w sprawie C-286/14 Parlament Europejski v. Komisja Europejska (pkt 54), ECLI:EU:C:2012:207.

³² Szerzej: A. Jurcewicz, *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Wspólna polityka rolna*, Warszawa 2007, s. 46; P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 147, 171.

³³ I. Lipińska, *Nadzwyczajne środki wsparcia jako prawna ochrona unijnego rynku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1, s. 84.

³⁴ Szerzej: I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019, s. 194.

czyn wewnętrznych, związanych z likwidacją kwot mlecznych w 2015 r., jak i z powodu poważnych zakłóceń na rynku zewnętrznym związanych z wprowadzonym przez Rosję zakazem przywozu mleka oraz zmniejszeniem popytu na mleko w latach 2014 i 2015 w związku z ograniczeniem eksportu do Chin. Z myślą o konieczności zminimalizowania skutków takich zakłóceń rynkowych Komisja na podstawie art. 219 ust. 1 w związku z art. 228 rozporządzenia nr 1308/2013 przyjęła rozporządzenie delegowane nr 2015/1853 z 15 października 2015 r. ustanawiające tymczasową nadzwyczajną pomoc tych dla rolników w sektorach hodowlanych³⁵, którzy odczuli skutki katastrofalnego spadku cen³⁶. Z kolei rozporządzenie delegowane Komisji nr 2016/1612³⁷ przewidywało pomoc dla tych producentów mleka, którzy ograniczyli wolumen produkcji mleka. Wobec nieskuteczności dotychczas stosowanych instrumentów prawnych Komisja wydała kolejne w tym zakresie rozporządzenie delegowane Komisji nr 2016/1613³⁸ przewidujące pomoc dla tych producentów rolnych, którzy podejmują działania zmierzające do stabilizacji rynku mleka. Wszystkie przytoczone rozporządzenia delegowane dotyczące rynku mleka weszły w życie następnego dnia po opublikowaniu, co miało na celu jak najszybsze wsparcie finansowe producentów rolnych w sektorze mleka. Z kolei w celu zminimalizowania skutków zakłóceń na rynku owoców i warzyw oraz rynku wina spowodowanych pandemią COVID-19 Komisja przyjęła rozporządzenie delegowane nr 2020/592³⁹.

6. Kolejne wątpliwości na tle stosowania aktów delegowanych związane są z zakwalifikowaniem danej materii prawnej jako przedmiotu regulacji aktu delegowanego lub wykonawczego. Ta sama materia prawna może bowiem zostać uregulowana zarówno w drodze aktu delegowanego na

³⁵ Rozporządzenie nr 1308/2013 przyjęła rozporządzenie delegowane nr 2015/1853 z 15 października 2015 r. ustanawiające tymczasową nadzwyczajną pomoc tych dla rolników w sektorach hodowlanych (Dz. Urz. UE 2015 L 271, s. 25).

³⁶ A. Suchoń, *Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania – wybrane aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr XIV, s. 304.

³⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji nr 2016/1612 z 8 września 2016 r. przyznające pomoc na ograniczenie produkcji mleka (Dz. Urz. UE L 242, s. 4).

³⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji nr 2016/1613 z 8 września 2016 r. przewidujące nadzwyczajną pomoc dostosowawczą dla producentów mleka i rolników w innych sektorach hodowlanych (Dz. Urz. UE L 242, s. 10).

³⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji nr 2020/592 z 30 kwietnia 2020 r. w sprawie tymczasowych nadzwyczajnych środków stanowiących odstępstwo od niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 służących przeciwdziałaniu zakłóceniom na rynku w sektorach owoców i warzyw oraz wina spowodowanym pandemią COVID-19 i wprowadzonymi w związku z nią środkami (Dz. Urz. UE L 14, s. 6).

podstawie art. 290 TFUE, jak i wykonawczego w trybie art. 291 TFUE, którego celem jest zapewnienie „jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów UE”. I tak np. w odniesieniu do sektora rolnego taki spór miał miejsce między Radą i Parlamentem Europejskim na tle przepisów dotyczących nowej żywności⁴⁰. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady i Parlamentu w sprawie nowej żywności ze stycznia 2008 r. został oparty na przytoczonej wcześniej decyzji Rady nr 468/1999 z 28 czerwca 1999 r. Przewidywał on zastosowanie dwóch procedur: regulacyjnej w odniesieniu m.in. do znakowania takiej żywności oraz regulacyjnej powiązanej z kontrolą w zakresie aktualizacji wykazu nowej żywności⁴¹. I chociaż w trakcie pierwszego czytania Parlament zaakceptował propozycję Komisji, to w drugim czytaniu opowiedział się za przyjęciem aktu delegowanego, zwłaszcza w odniesieniu do aktualizacji wykazu żywności. Jak podkreśla Anna Piesiak, wobec rozbieżności stanowisk nie udało się wówczas doprowadzić do przyjęcia aktu nieustawodawczego dotyczącego nowej żywności.

Omawiana kwestia wyboru aktu nieustawodawczego na podstawie art. 290 lub 291 TFUE ściśle wiąże się z kontrolą takich aktów. Wykonywanie uprawnień przekazanych Komisji w trybie art. 290 TFUE pozostaje pod daleko idącą kontrolą Parlamentu Europejskiego i Rady, co odróżnia je od aktów wykonawczych podlegających kontroli państw członkowskich. Takie rozwiązanie stanowi odpowiedź na postulaty Parlamentu Europejskiego związane z brakiem jego wpływu w poprzednim stanie prawnym na procedury komitetowe, w ramach których wydawane były akty wykonawcze Komisji⁴². Ustawodawca pozostawił Radzie i Parlamentowi swobodę wyboru środków kontroli w postaci sprzeciwu i odwołania przekazanych uprawnień, które mają taki skutek, że akt delegowany, wobec którego je zastosowano, nie wejdzie w życie. O zastosowaniu takich środków Parlament Europejski rozstrzyga większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada większością kwalifikowaną.

7. W procedurze przyjmowania aktów delegowanych nie przewidziano udziału komitetów zarządzających, jak ma to miejsce w przypadku aktów wykonawczych przyjętych w trybie art. 291 TFUE⁴³. Jednakże w procesie

⁴⁰ Taki przykład podaje A. Piesiak, *Główne problemy w negocjacjach...*, s. 19.

⁴¹ Ibidem, s. 19–20.

⁴² M. Szpunar, *Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 4.

⁴³ A. Gostyńska, *Komitologia – stary versus nowy system*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012 nr 3, s. 25.

przyjmowania aktów delegowanych Komisja ściśle współpracuje z grupami ekspertów z państw członkowskich⁴⁴. Przepisy prawa nie nakładają wprawdzie na Komisję takiego obowiązku, ale prawodawca w akcie ustawodawczym może ją zobowiązać do przeprowadzenia konsultacji z ekspertami mającymi specjalistyczną wiedzę i doświadczenie w danej dziedzinie⁴⁵. W skład takich grup wchodzi m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych, biznesu, związków zawodowych oraz jednostek naukowych.

W odniesieniu do rolnictwa unijnego mamy do czynienia ze szczególnie dużą liczbą grup ekspertów, które są bardzo zróżnicowane tematycznie w zależności od materii regulowanej przepisami aktu delegowanego. I tak np. w ramach grupy ekspertów do spraw wspólnych organizacji rynkowych utworzone zostały specjalistyczne podgrupy zajmujące się kwestiami konkretnych rynków branżowych: zbóż, owoców i warzyw, oliwy z oliwek, wina, rynku, wołowiny i wieprzowiny. Utworzono też szereg wyspecjalizowanych grup ekspertów w zakresie bezpieczeństwa żywności, które mają charakter stały lub tymczasowy. Z kolei w kwestiach związanych z rolnictwem ekologicznym Komisja konsultuje się ze stałą od 2008 r. grupą do spraw doradztwa technicznego w zakresie produkcji ekologicznej. Niedawno została także powołana stała grupa ekspertów do spraw dobrostanu zwierząt. W odróżnieniu jednak od aktów wykonawczych, w przypadku których wynik konsultacji jest wiążący, opinie ekspertów w procesie przygotowywania projektów aktów delegowanych nie mają charakteru wiążącego.

8. Podsumowując, wprowadzenie do Traktatu z Lizbony nowej kategorii aktów nieustawodawczych w wydatny sposób wzmocniło pozycję Komisji w kształtowaniu przepisów unijnego prawa o charakterze technicznym. Szczególnie duża aktywność legislacyjna Komisji uwidoczniła się zwłaszcza na gruncie prawa rolnego⁴⁶ w związku z realizacją pakietu reform Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020. Taka konstrukcja prawna niewątpliwie odciąża Radę i Parlament Europejski w kwestii regulowania wielu szczegółowych kwestii o charakterze technicznym, pozwalając im koncentrować się na kierunkowych rozwiązaniach politycznych z zakresu materii prawnorolnej.

⁴⁴ Zob. pkt 4.2 Komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 grudnia 2009 r.

⁴⁵ Zostało to potwierdzone we wspólnym porozumieniu międzyinstytucjonalnym Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji z 4 kwietnia 2011 r. Zob. Wspólne porozumienie w sprawie praktycznych ustaleń w odniesieniu do stosowania aktów delegowanych, 864/11, PE-L40, INST 192. Porozumienie to następnie zostało doprecyzowane 13 kwietnia 2016 r.

⁴⁶ F. Albisinni, *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 350–351.

Na tle wieloletniej praktyki stosowania aktów delegowanych wyłania się szereg wątpliwości interpretacyjnych, które dotyczą *par excellence* także przepisów unijnego prawa rolnego. Spore rozbieżności stanowisk uwidaczniają się zwłaszcza co do wykładni pojęcia „inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego”. W interpretacji tego pojęcia niezwykle pomocne jest wcześniejsze orzecznictwo TSUE w sprawach rolnych, które dotyczyło aktów wykonawczych Komisji wydawanych w ramach procedur komitologicznych. Jak wynika z analizy tego orzecznictwa TSUE uznaje szerokie uprawnienia wykonawcze Komisji w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej ze względu na szczególną pozycję sektora rolnego, gdyż tylko Komisja jako organ ponadnarodowy jest w stanie na bieżąco monitorować sytuację na rynkach rolnych i odpowiednio szybko na nią reagować. Orzecznictwo to w znacznej mierze zachowało swoją aktualność także w odniesieniu do aktów delegowanych, choć niedopuszczalna jest jego mechaniczna transpozycja.

Interpretacja art. 290 TFUE może budzić wątpliwości także z tego powodu, że akty ustawodawcze pozostawiają Komisji znaczny zakres uznaniowości w ramach uprawnień delegowanych, chociaż Parlament Europejski i Rada UE sprawują kontrolę nad przyjmowaniem tych aktów w postaci sprzeciwu i odwołania przekazanych uprawnień. Tak daleko idący zakres autonomii Komisji w istocie oznacza, że „podejmowanie decyzji regulacyjnych i interwencyjnych przesunęło się na poziom techniczny [...], którego gwarantem jest Komisja”⁴⁷.

Kolejnym punktem spornym w negocjacjach międzyinstytucjonalnych jest wybór art. 290 i 291 TFUE jako podstawy przekazania uprawnień do wykonania aktu prawodawczego. W odniesieniu do sektora rolnego taka rozbieżność stanowisk między Komisją i Parlamentem Europejskim uwidoczniła się m.in. na tle przepisów dotyczących nowej żywności z 2008 r.

W odróżnieniu od innych sektorów gospodarczych Komisja stosunkowo często przyjmuje akty delegowane w procedurze pilnej, która jest dopuszczona jedynie w wyjątkowych przypadkach. Dynamicznie zmieniająca się sytuacja na rynkach rolnych, uzależniona od wielu czynników ekonomiczno-społecznych, w tym od kontekstu międzynarodowego, sprawia, że Komisja podejmuje interwencje w procedurze pilnej, gdy istnieje konieczność szybkiego zastosowania nadzwyczajnych środków zaradczych.

Szeroki zakres przedmiotowy rolnictwa unijnego i szczegółowość regulacji prawnych, podlegających wyjątkowo częstym zmianom, sprawia, że w sektorze rolnym Komisja współpracuje z bardzo wieloma grupami ekspertów w zakresie zróżnicowanej problematyki prawnorolnej.

⁴⁷ F. Albinini, *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 119.

Nasuwa się więc generalny wniosek, że rozbieżność stanowisk Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady co do odmiennej interpretacji analizowanych przepisów prowadzi do wielu napięć międzyinstytucjonalnych w ramach procedury przyjmowania aktów delegowanych, co w konkretnych przypadkach wbrew intencji ustawodawcy traktatowego przyczynia się do spowolnienia procedur legislacyjnych i mniejszej ich skuteczności.

BIBLIOGRAFIA

- Albisinni F. (2011), *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Albisinni F. (2016), *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Barcz J. (2012), *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcia i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3.
- Barcz J. (2017), *Ustrój lizboński UE. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno.
- Gostyńska A. (2012), *Komitologia – stary versus nowy system*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3.
- Jurcewicz A. (2007), *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Wspólna polityka rolna*, Warszawa.
- Lipińska I. (2017), *Nadzwyczajne środki wsparcia jako prawna ochrona unijnego rynku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Lipińska I. (2019), *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa.
- Niedzwiedz M. (2020), *Akty delegowane – co znaczy zmieniać lub uzupełniać inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego? – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.03.2016 r., C-286/14 Parlament Europejski przeciwko Komisji Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 4.
- Piesiak A. (2012), *Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzeniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i 291 TFUE*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3.
- Pleszka M. (2013), *Zmiany w procesie przyjmowania aktów prawnych w ramach kompetencji wykonawczych Komisji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 12.
- Popardowski P. (2019), *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Rynkowski M. (2012), *Komentarz do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE*, w: A. Wróbel (red.), *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, t. III, Warszawa.
- Suchoń A. (2016), *Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania – wybrane aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” nr XIV.
- Szpunar M. (2012), *Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3.

DELEGATED ACTS IN THE FIELD OF EUROPEAN UNION AGRICULTURAL LAW

Summary

This article analyses delegated acts adopted by the European Commission under the Common Agricultural Policy for the years 2014–2020. Certain doubts arising from the interpretation of the hitherto practices have been highlighted. They concerned, particularly, the rulings on the interpretation of the concept “other than the essential elements of the legislative act” which has been reflected in many judgments issued by the European Court of Justice before the entry into force of the Lisbon Treaty. Other doubts related to the application of delegated acts concern the qualification of a given matter to the subject of regulation by a delegated act or an enforcement act. A separate discussion has been devoted to the far reaching autonomy of the European Commission regarding the adoption of delegated acts involving agricultural matters arising from the special position of the agricultural sector. The legislative activity of the European Commission with regards to the adoption of delegated acts under the urgency procedure in agricultural law has also been recognised.

Keywords: delegated acts, common agricultural policy, CJEU case law, Lisbon Treaty

ATTI DELEGATI NELL'AMBITO DEL DIRITTO AGRARIO DELL'UE

Riassunto

L'articolo si propone di analizzare gli atti delegati emessi dalla Commissione Europea nell'ambito delle riforme della politica agricola comune per gli anni 2014–2020. Sono stati presentati dubbi interpretativi in merito alla loro prassi di applicazione. Nello specifico, essi si riferiscono all'interpretazione del concetto di “altri non essenziali elementi di un atto legislativo”, di cui si è tenuto conto in molte pronunce della CGUE emesse prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona. I dubbi riguardano inoltre l'applicazione degli atti delegati nonché il problema di qualificare una determinata materia giuridica come oggetto di regolazione di un atto delegato o esecutivo. Un discorso a parte è stato dedicato a un'ampia autonomia di cui gode la Commissione Europea in materia di adozione di atti delegati in materia agricola, il che è dovuto al fatto che il settore agricolo occupa una posizione particolare. È stata anche messa in rilievo una notevole attività legislativa della Commissione europea in materia di adozione di atti delegati seguendo la procedura d'urgenza nel settore agricolo.

Parole chiave: atti delegati, politica agricola comune, pronunce della Corte di giustizia dell'UE, trattato di Lisbona

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI*

ORCID: 0000-0002-0520-9263

Znakowanie żywności jako instrument realizacji celów prawa żywnościowego – wybrane problemy

1. Wstęp

Jedną z istotnych części prawa żywnościowego są akty prawne regulujące kwestię przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, a w szczególności znakowania żywności. Zakres tych regulacji jest z jednej strony bardzo obszerny, a z drugiej – niezwykle szczegółowy. Zainteresowanie prawodawcy znakowaniem żywności wynika z funkcji, jakie wiążą się ze znakowaniem środków spożywczych. Informacje zawarte na etykiecie środka spożywczego stanowią w zasadzie podstawowy sposób komunikacji między producentem a konsumentem na zglobalizowanym rynku, gdzie producent zwykle nie ma bezpośredniego kontaktu z konsumentem, a zatem nie może mu w inny sposób przekazać koniecznych informacji o swoim produkcie. Sprzedawca natomiast często nie posiada oczekiwanej przez konsumentów wystarczającej wiedzy na temat produktów, którymi handluje. W sytuacji, gdy konsument nie ma bezpośredniego kontaktu z producentem, a w obrocie znajdują się tysiące produktów spożywczych, etykieta towarzysząca konkretnemu produktowi pozwala konsumentowi zapoznać się z nim, porównać go z innymi produktami i dokonać świadomego wyboru przy zakupie¹. Etykieta pełni więc przede wszystkim funkcję czysto informacyjną.

* Uniwersytet Warszawski.

¹ P. Wojciechowski, *Regulacje dotyczące informacji na temat żywności*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 416.

Z badań konsumenckich wynika, że informacje zawarte na opakowaniach produktów są jednym z głównych źródeł informacji o produktach żywnościowych, co świadczy o tym, że mają duże znaczenie podczas podejmowania decyzji o zakupie². Konsumenci zwracają uwagę na informacje przede wszystkim wtedy, gdy pierwszy raz kupują określony produkt lub gdy dokonują porównania dwóch produktów z tej samej kategorii³. Producenci dążący do wzmacniania swojej pozycji rynkowej poprzez dobór treści i formy informacji zamieszczanych na etykietach (odnoszących się nie tylko do cech danego produktu, ale także odwołujących się do emocji i odczuć konsumentów) wpływają zatem na wybory konsumenckie. Biorąc pod uwagę konkurencję rynkową, etykieta pełni więc także funkcję marketingową (promocyjną, wyróżniającą). Poprzez zamieszczenie określonych informacji, a czasem nawet sam sposób jej formułowania, producent dąży do wyróżnienia swojego produktu.

Jednocześnie ta szczególna funkcja etykiety, jaką jest kształtowanie czy wpływanie na zachowania konsumenckie, może być i jest wykorzystywana do realizacji interesu publicznego. Zamieszczając określonego rodzaju informację, można bowiem wpływać na zmianę zachowań konsumentów w sposób zaplanowany, nakierowany na realizację konkretnych celów publicznych.

² M. Olejniczak, *Zróżnicowanie źródeł informacji konsumenckiej o żywności prozdrowotne*, „Handel Wewnętrzny” 2017, nr 6(371), s. 259; L. Niezurawski, C. Sobków, *Rola informacji na etykietach w procesie zakupu produktu żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. XVII, nr 3, s. 290; I. Ozimek, M. Tomaszewska-Pielacha, *Czynniki wpływające na czytanie przez konsumentów informacji zamieszczanych na opakowaniach produktów żywnościowych*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2011, nr 52, s. 26 i 28; I. Ozimek, M. Tomaszewska, *Znaczenie wybranych źródeł informacji o produktach żywnościowych dla konsumentów*, „Handel Wewnętrzny” 2011, nr 2, s. 49 i 51. Autorki opierały się zarówno na własnych badaniach empirycznych, jak i na wynikach badań przeprowadzonych w 2009 r. przez International Food Information Council (IFIC) na populacji amerykańskiej. Analogiczne wyniki uzyskano 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; 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, *Postrzeżenie informacji żywieniowej przekazywanej za pomocą różnych form przekazów komercyjnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 86, s. 118.

³ I. Ozimek, M. Tomaszewska-Pielacha, *Czynniki wpływające na czytanie...*, s. 30.

Należy przy tym podkreślić, że generalną zasadą prawa żywnościowego jest zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić konsumentów w błąd⁴. Ujmując to od strony konsumentów, można stwierdzić, że mają oni prawo do informacji na temat spożywanej przez nich żywności⁵. W celu realizacji powyższej zasady w prawie unijnym została określona i szczegółowo uregulowana lista informacji obowiązkowych, które muszą być zamieszczone na etykiecie, a ponadto dopuszczona została możliwość zamieszczenia dodatkowych informacji, określanych jako informacje dobrowolne. Zarówno zatem funkcja informacyjna, promocyjna, jak i funkcja nakierowana na osiąganie celów publicznych muszą być realizowane w granicach tego podstawowego założenia.

Niniejszy artykuł obejmuje analizę regulacji unijnych dotyczących znakowania żywności pod kątem nakierowania ich na realizację poszczególnych celów prawa żywnościowego wyrażonych wprost w rozporządzeniu 178/2002, takich jak: zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego, ochrona interesów ekonomicznych konsumenta, zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych, ochrona zdrowia i warunków życia zwierząt oraz ochrona środowiska naturalnego człowieka, ze względu na ściśle powiązanie z produkcją, przetwarzaniem i dystrybucją żywności⁶.

Zadaniem artykułu jest ustalenie, w jaki sposób cele prawa żywnościowego są realizowane przez przyjętą regulację dotyczącą znakowania żywności, oraz zbadanie, czy realizacja poszczególnych celów nie zagraża realizacji pozostałych.

⁴ Art. 8 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustalającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r., s. 1 ze zm.) (dalej: rozporządzenie 178/2002), pkt 4 preambuły oraz art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE z 22.11.2011 r., s. 18 ze zm.) (dalej: rozporządzenie 1169/2011).

⁵ Pkt 3 preambuły oraz art. 1 ust. 2 rozporządzenia 1169/2011.

⁶ Poza zakresem rozważań pozostaje natomiast cel w postaci zapewnienia swobodnego przepływu żywności na jednolitym rynku, co wynika z tego, że realizacja pozostałych celów poprzez regulacje dotyczące znakowania w istocie wpływa na zapewnienie swobodnego przepływu towarów.

2. Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego

Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi stanowi niewątpliwie najważniejszy cel obowiązującego prawa żywnościowego⁷. Ta szczególna pozycja ochrony życia i zdrowia ludzkiego wynika przede wszystkim z charakteru dóbr chronionych tym celem – życie i zdrowie są wartościami o największym znaczeniu – oraz znajduje potwierdzenie zarówno w przepisach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (głównie art. 9, art. 168, ale także art. 169 ust. 1 i art. 191 ust. 1 tiret 2), jak i bezpośrednio w treści aktów prawnych z zakresu prawa żywnościowego. Z treści rozporządzenia 178/2002 wynika, że ochrona zdrowia i życia człowieka traktowana jest w prawie żywnościowym jako cel pierwszorzędny i nadrzędny, gdyż jedynie w odniesieniu do zdrowia i życia mowa jest o „wysokim poziomie ochrony”, a nie o „ochronie” jak w przypadku pozostałych celów prawa żywnościowego.

Należy podkreślić, że także w rozporządzeniu 1169/2011 zapewnienie „wysokiego poziomu ochrony zdrowia” uznane zostało za jeden z podstawowych celów m.in. znakowania. Jak wskazano, podawanie informacji na temat żywności służy wysokiemu poziomowi ochrony zdrowia przez zapewnienie konsumentom finalnym podstaw do dokonywania świadomych wyborów oraz bezpiecznego stosowania żywności, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań zdrowotnych (art. 3).

Znajduje to odzwierciedlenie zarówno w rozporządzeniu 1169/2011, stanowiącym akt prawny o istotnym znaczeniu dla znakowania żywności, określającym podstawowe wymogi w zakresie znakowania w odniesieniu do wszystkich produktów żywnościowych, jak i w przepisach szczegółowych mających zastosowanie wyłącznie do określonych środków spożywczych lub regulujących szczegółowe kwestie dotyczące znakowania żywności.

Spośród wymogów przewidzianych w rozporządzeniu 1169/2011 do instrumentów służących w zasadzie wyłącznie ochronie zdrowia i życia konsumentów należy zaliczyć obowiązek zamieszczania informacji o występowaniu w składzie żywności substancji lub produktów powodujących alergię lub reakcje nietolerancji (art. 9 ust. 1 lit. c), o terminie przydatności

⁷ K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 38; P. Wojciechowski, *Unijne prawo żywnościowe*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, s. 125; B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen 2008, s. 266; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 94; wyrok TSUE z 5 maja 1998 r. w sprawie C-180/96 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Commission of the European Communities, [1998] ECR, s. 2265.

do spożycia (art. 9 ust. 1 lit. f), o specjalnych warunkach przechowywania lub warunkach użycia (art. 9 ust. 1 lit. g), o zawartości alkoholu w napojach powyżej 1,2% (art. 9 ust. 1 lit. k) oraz o wartości odżywczej (art. 9 ust. 1 lit. l). Poszczególne informacje mają różne znaczenie dla ochrony zdrowia, stąd prawodawca unijny przyjął różny zakres wymagań, a w szczególności wyjątków od ustalonych wymogów.

Wymogiem o charakterze bezwzględny jest obowiązek zamieszczania informacji o występowaniu w składzie żywności substancji lub produktów powodujących alergię lub reakcje nietolerancji. Prawodawca unijny w tym przypadku uwzględnił fakt, że niektóre składniki lub inne substancje stosowane w produkcji żywności i pozostające po zakończeniu procesu produkcyjnego wywołują alergię lub reakcje nietolerancji u konsumentów, które stanowią bezpośrednie zagrożenie zdrowotne⁸. Wykaz substancji lub produktów wywołujących alergię lub reakcje nietolerancji został zamieszczony w załączniku nr II do rozporządzenia 1169/2011, a Komisja została zobowiązana do systematycznej analizy i w razie potrzeby uaktualniania wykazu w drodze aktów delegowanych, tak aby zapewnić konsumentom lepszą informację i uwzględnić najnowszą wiedzę naukową i techniczną (art. 21 ust. 2). Szczegółowo uregulowano też sposób zamieszczania tej informacji. W przypadku, gdy na etykiecie znajduje się wykaz składników (co jest zasadą), substancja lub produkt wywołujący alergię lub reakcje nietolerancji musi być w tym wykazie uwzględniony, a jego nazwa musi być podkreślona za pomocą pisma wyraźnie odróżniającego ją od reszty wykazu składników, np. za pomocą czcionki, stylu lub koloru tła (art. 21 ust. 1 lit. a i b). Jednak także w przypadku braku wykazu składników (co w drodze wyjątku bywa dopuszczone) oznaczenie na etykiecie musi obejmować słowo „zawiera”, po którym podana jest nazwa substancji lub produktu wywołującego alergię lub reakcje nietolerancji. Tego rodzaju informacje jako jedyne muszą być zamieszczone też na żywności nieopakowanej, mimo że co do zasady żywność nieopakowana wyłączona jest z zakresu obowiązków informacyjnych przewidzianych w rozporządzeniu 1169/2011, a regulacja w tym zakresie pozostawiona została prawodawcom krajowym⁹. Nie ulega wątpliwości, że obowiązkowo zamieszczana na etykiecie informacja o alergenach nie pełni funkcji promocyjnej, a obowiązek jej zamieszczania ma na celu dostarczenie jej konsumentom, którzy ze względu na swoje schorzenia nie mogą spożywać określonego rodzaju substancji lub produktów. Charakter promocyjny może mieć natomiast zamieszczenie dobrowolnej informacji o braku zawartości

⁸ Zob. pkt 24 preambuły do rozporządzenia 1169/2011.

⁹ Zob. art. 44 oraz pkt 48 preambuły do rozporządzenia 1169/2011.

określonych substancji lub produktów wywołujących alergię lub reakcje nietolerancji. W przypadku tego rodzaju dobrowolnej informacji, mimo że jej zamieszczenie nakierowane jest na realizację interesów prywatnych, cel w postaci ochrony zdrowia i życia konsumentów realizowany jest w wymogu, aby informacja ta nie wprowadzała w błąd, co w przypadku tego rodzaju informacji musi oznaczać całkowity brak zawartości w produkcie oznakowanym taką informacją substancji lub produktów wywołujących alergię lub reakcje nietolerancji, których informacja dotyczy¹⁰.

Część środków spożywczych z mikrobiologicznego punktu widzenia charakteryzuje się tym, że szybko się psuje, i z tego względu już po krótkim czasie może stanowić bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzkiego. W odniesieniu do tego rodzaju żywności wprowadzony został obowiązek zamieszczania terminu przydatności do spożycia (podawana jest data poprzedzona informacją „należy spożyć do”) (art. 24 rozporządzenia 1169/2011). Prawodawca unijny przesądził też, że środki spożywcze po upływie terminu przydatności do spożycia są uznawane za niebezpieczne, co w konsekwencji oznacza, iż nie mogą być wprowadzane do obrotu (art. 14 ust. 1 rozporządzenia 178/2002). Informacja ta ma niezwykle istotne znaczenie dla ochrony zdrowia, a nawet życia konsumentów. Oczywiście upływ czasu jest tylko jednym z czynników, które należy uwzględnić przy ocenie bezpieczeństwa żywności, ale informacja o dacie przydatności do spożycia pozwala dokonać oceny bezpieczeństwa samemu konsumentowi. W przypadku tej informacji realizowany jest zatem wyłącznie cel w postaci ochrony zdrowia i życia konsumentów.

Należy jednocześnie zauważyć, że termin przydatności do spożycia jest jedną z możliwych informacji wykorzystujących datę. Istnieje bowiem obowiązek (od którego przewiduje się szereg wyjątków) zamieszczania daty minimalnej trwałości (poprzedzanej określeniem „najlepiej spożyć do”) na żywności, która ze względu na swoje właściwości nie musi być znakowana terminem przydatności do spożycia. Data minimalnej trwałości środka spożywczego oznacza datę, do której dany środek spożywczy zachowuje swoje szczególne właściwości pod warunkiem właściwego przechowywania go (art. 2 ust. 1 lit. r rozporządzenia 1169/2011). Stosowanie tych dwóch rodzajów dat na różnych rodzajach środków spożywczych – bez odpowiedniego wyedukowania konsumentów – prowadzi do tego, że duża część konsumentów nie rozróżnia tych dat¹¹. Niespełna połowa obywateli UE

¹⁰ P. Wojciechowski, *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1, s. 117.

¹¹ Ł.M. Sokołowski, *O potrzebie całościowej regulacji prawnej przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 61; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów,

rozumie znaczenie oznaczeń „najlepiej spożyć przed” i „należy spożyć do”¹², a sposób ich stosowania różni się w zależności od państwa członkowskiego, a także od producenta, przetwórcy i dystrybutora, nawet w przypadku tych samych produktów¹³. W Polsce do niezrozumienia tych dwóch pojęć prowadzi podobieństwo sformułowań „Należy spożyć do” oraz „Najlepiej spożyć przed” (podobne brzmienie, podobna długość fraz), a także przyczynia się do tego polskie prawodawstwo uznające, że środki spożywcze oznaczane datą minimalnej trwałości lub terminem przydatności do spożycia mogą znajdować się w obrocie do tej daty lub terminu¹⁴.

W konsekwencji przy obecnym stanie prawnym i istniejącej świadomości konsumentów powstaje rozbieżność między realizacją celu w postaci ochrony zdrowia i życia, czemu służyć ma termin przydatności do spożycia, a realizacją celu w postaci ochrony środowiska, czemu służy ograniczenie marnowania żywności, do którego z kolei przyczynia się równorzędne traktowanie przez konsumentów terminu przydatności do spożycia i daty minimalnej trwałości. W tym zakresie należy zatem postulować przede wszystkim zmianę polskiego ustawodawstwa zakazującego wprowadzania do obrotu żywności po upływie każdej z tych dat. Poza tym zasadne jest wprowadzenie zmian na szczeblu unijnym co do samej treści informacji odnoszących się do daty, tak aby informacje te w sposób pełniejszy i bardziej przejrzysty informowały konsumenta o ich znaczeniu. Pod uwagę można

Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final, s. 17.

¹² Inception Impact Assessment, Proposal for a revision of Regulation (EU) No 1169/2011 on the provision of food information to consumers, Ares(2020)7905364, 23/12/2020, s. 2. Inicjatywa dotycząca zmiany przepisów UE na temat informacji przekazywanych konsumentom jest częścią unijnej strategii „od pola do stołu”, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12749-Etykietowanie-zywnosci-przeglad-przepisow-dotyczacych-informacji-przekazywanych-konsumentom_pl [dostęp: 7.10.2021].

¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 maja 2017 r. w sprawie inicjatywy dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami: ograniczenie marnotrawienia i zwiększenie bezpieczeństwa żywności (2016/2223(INI)), pkt AI. Jak pokazały badania rynkowe, zdarza się, że tego samego rodzaju produkty, a nawet identyczne produkty wytwarzane przez tego samego producenta, ale wprowadzane na terytorium różnych państw członkowskich, w jednym państwie znakowane były datą minimalnej trwałości, a w innym terminem przydatności do spożycia. Zob. *Market study on date marking and other information provided on food labels and food waste prevention Final Report*, Directorate-General for Health and Food Safety, January 2018, s. iii, https://ec.europa.eu/food/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/date-marking-and-food-waste_en [dostęp: 7.10.2021].

¹⁴ Zob. art. 52 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2006 r., Nr 171, poz. 1225 ze zm.). Co więcej, zgodnie z art. 100 ust. 1 pkt 1 tej samej ustawy: „Kto używa do produkcji lub wprowadza do obrotu środek spożywczy po upływie terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, podlega karze grzywny”.

brać zarówno dodanie dodatkowych treści (np. w przypadku daty minimalnej trwałości można byłoby wprowadzić dodatkowy dopisek zamieszczany po dacie: „ale można także spożyć po” lub rozważyć zupełnie nowe brzmienie dla daty minimalnej trwałości, np. „najlepsza jakość przed”), wprowadzenie specjalnych znaków graficznych (piktogramów lub symboli, np. termin przydatności do spożycia wpisany w znak „stop”) czy narzucenie konkretnych kolorów dla tych dwóch rodzajów informacji (taką metodę wykorzystano dla rozróżnienia oznakowania chronionego oznaczenia geograficznego od chronionej nazwy pochodzenia, gdzie ze względu na podobieństwo znaków graficznych konsumenci mieli trudności z rozróżnieniem produktów znakowanych tymi dwoma rodzajami oznaczeń).

W przypadku tych rodzajów żywności, które wymagają specjalnego przechowywania, niezależnie od podania terminu przydatności albo daty minimalnej trwałości konieczne jest podanie informacji o specjalnych warunkach przechowywania lub warunkach użycia. Informacja ta stanowi istotne uzupełnienie informacji o terminie przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości, bowiem środek spożywczy zachowa swoje właściwości do podanego terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości tylko wtedy, gdy będzie przechowywany we właściwych warunkach (np. w warunkach chłodniczych). W przypadku żywności opatrzonej terminem przydatności do spożycia informacja ta jest kluczowa dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności, a zatem realizuje ona cel w postaci ochrony zdrowia lub życia. Z kolei w przypadku żywności opatrzonej datą minimalnej trwałości chodzi o ochronę interesów ekonomicznych konsumentów.

Powszechnie znane są szkodliwe skutki spożywania alkoholu, zwłaszcza dla młodych i szczególnie podatnych na zagrożenie konsumentów¹⁵. Jak się zauważa, alkohol jest największym czynnikiem ryzyka – większym nawet niż używanie tytoniu – dla występowania na całym świecie chorób wśród osób w wieku od 15 do 49 lat¹⁶. Szkodliwe skutki spożywania alkoholu są istotnym problemem dotyczącym zdrowia publicznego w UE¹⁷. Jednocześnie

¹⁵ Zob. m.in. Konkluzje Rady w sprawie strategii UE w zakresie ograniczania szkodliwych skutków spożywania alkoholu (2015/C 418/03) (Dz. Urz. UE C 418 z 16.12.2015 r., s. 6 ze zm.); Konkluzje Rady – Transgraniczne aspekty polityki alkoholowej – zwalczanie szkodliwego używania alkoholu (Dz. Urz. C 441 z 22.12.2017 r., s. 3 ze zm.); Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku europejskiej strategii dotyczącej alkoholu (2017/C 207/12) (Dz. Urz. C 207 z 30.06.2017 r., s. 61 ze zm.); Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obowiązkowego podawania wykazu składników i informacji o wartości odżywczej na etykietach napojów alkoholowych, COM/2017/058 final.

¹⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku europejskiej strategii...

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejski plan walki z rakiem, Bruksela, 3.02.2021 r., COM(2021) 44 final.

w rozporządzeniu 1169/2011 wprowadzono jedynie obowiązek zamieszczenia informacji o rzeczywistej zawartości alkoholu w odniesieniu do napojów o zawartości alkoholu większej niż 1,2% objętościowo (art. 9 ust. 1 lit. k). Co więcej, w tego rodzaju napojach nie ma obowiązku podawania wykazu składników ani informacji o wartości odżywczej (art. 16 ust. 4).

Niewątpliwie obowiązek zamieszczenia informacji o zawartości alkoholu ma dostarczyć konsumentom informacji, dzięki którym będą mogli dokonać świadomego wyboru co do spożycia alkoholu, a zatem obowiązek ten ma na celu ochronę zdrowia i życia. Na krytykę zasługuje jednak wyłączenie w odniesieniu do napojów zawierających powyżej 1,2% alkoholu obowiązku podania wykazu składników (z wyjątkiem składników, mogących powodować alergie, które muszą być podane) oraz wartości odżywczej. Komisja w 2017 r. podkreśliła, że nie dostrzega obiektywnych podstaw, które uzasadniałyby brak informacji o składnikach i wartości odżywczej napojów alkoholowych, przy czym uznała, że zważywszy na to, iż sektor producentów napojów alkoholowych jest w coraz większym stopniu przygotowany do reagowania na oczekiwania konsumentów, którzy chcą wiedzieć, co piją, zasadne jest pozostawienie dalszego rozwoju obecnych inicjatyw dobrowolnych, tak aby zapewnić podawanie wykazu składników i informacji o wartości odżywczej na zasadzie samoregulacji¹⁸.

Z uwagi na ochronę zdrowia i życia konsumentów podawanie pełnych informacji, w tym o składnikach i wartości odżywczej napojów zawierających powyżej 1,2% alkoholu, jest w pełni uzasadnione. Co więcej, tego rodzaju napoje powinny być opatrzone dodatkowymi obowiązkowymi ostrzeżeniami dotyczącymi ryzyka związanego ze spożywaniem alkoholu, w tym – na co zwracał uwagę Europejski Komitetu Regionów – ostrzeżeniami dla kobiet ciężarnych, młodzieży oraz kierowców¹⁹. Warto zaznaczyć, że w 2021 r. Komisja zapowiedziała, iż przedstawi propozycję obowiązkowego podawania wykazu składników i informacji o wartości odżywczej oraz – przed końcem 2023 r. – ostrzeżeń zdrowotnych na etykietach napojów alkoholowych²⁰. Ochronie zdrowia i życia służą też ograniczenia co do możliwości stosowania oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych na napojach o zawartości alkoholu większej niż 1,2% objętości. Tego rodzaju napoje nie mogą być opatrzone oświadczeniami zdrowotnymi, a jeśli chodzi o oświadczenia

¹⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obowiązkowego podawania wykazu składników i informacji o wartości odżywczej na etykietach napojów alkoholowych, COM/2017/058 final.

¹⁹ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku europejskiej strategii..., pkt 44–47.

²⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejski plan walki z rakiem..., s. 11.

żywnościowe, dopuszczalne są jedynie oświadczenia odnoszące się do niskiego stężenia alkoholu, zmniejszonej zawartości alkoholu lub zmniejszonej zawartości energetycznej napojów zawierających ponad 1,2% objętości alkoholu (art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1924/2006).

Istotnym czynnikiem kształtującym nawyki żywieniowe są informacje uzyskiwane przez konsumenta, które wpływają na decyzje dotyczące kupowanych produktów spożywczych, a wskazanie wartości odżywczej (obejmującej informację o wartości energetycznej oraz o ilości tłuszczu, kwasów tłuszczowych nasyconych, węglowodanów, cukrów, białka oraz soli) jest uznawane za jeden ze sposobów przekazywania informacji konsumentom w celu wspierania podejmowania przez nich właściwych decyzji przy zakupie produktów spożywczych i napojów²¹. Znajomość podstawowych zasad żywienia oraz odpowiednich informacji żywieniowych na temat środków spożywczych pozwala konsumentom podejmować świadome wybory²². Obowiązkowe podawanie informacji żywieniowych jest instrumentem wspierającym działania dotyczące żywienia, a przez to stanowi ważny element polityki zdrowia publicznego, obok edukacji czy wydawania zaleceń naukowych²³. Istotne przy tym jest to, aby przekazywane informacje żywieniowe przemawiały do przeciętnego konsumenta i służyły celowi informacyjnemu, w którym je wprowadzono, a zatem ochronie zdrowia konsumentów, w związku z czym powinny być proste i zrozumiałe²⁴. Dla zapewnienia precyzji i jednoznaczności informacji o wartości odżywczej w rozporządzeniu 1169/2011 szczegółowo uregulowano zakres informacji, sposób jej wyrażania (w tym w przeliczeniu na 100 g, na 100 ml lub na porcję) oraz sposób prezentacji, a jednocześnie dopuszczono dodatkowe dobrowolne formy wyrażania i prezentacji informacji o wartości odżywczej (np. formy graficzne lub symbole), które można zamieszczać na przodzie opakowania, pod warunkiem że są zgodne z kryteriami określonymi w rozporządzeniu 1169/2011 (m.in. mają ułatwiać konsumentowi zrozumienie znaczenia danej żywności dla zawartości energii i składników odżywczych w diecie oraz muszą opierać się na rzetelnych, naukowo uzasadnionych badaniach konsumenckich i nie mogą wprowadzać konsumenta w błąd), a państwa członkowskie mogą zalecać ich wykorzystywanie (art. 35). Kilka państw unijnych zatwierdziło lub rozważyło zatwierdzenie systemów o różnym charakterze, począwszy od uproszczonych sprawdzających się do pozytywnego

²¹ Biała Księga, Strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością, Bruksela, 30.05.2007 r., KOM(2007) 279, wersja ostateczna, s. 6.

²² Pkt 10 preambuły rozporządzenia 1169/2011.

²³ Pkt 34 preambuły rozporządzenia 1169/2011.

²⁴ Pkt 40 preambuły rozporządzenia 1169/2011.

logo²⁵, poprzez etykiety uproszczone obejmujące stopniowane wskaźniki²⁶, na etykietach przedstawiających poszczególne składniki odżywcze kończąc²⁷. Komisja w sprawozdaniu w sprawie stosowania dodatkowych form wyrażania i prezentacji informacji o wartości odżywczej zaprezentowała wynik obszernych badań konsumenckich i zwróciła uwagę na szereg czynników, które wpływają na skuteczność przekazu dotyczącego informacji na temat wartości odżywczej, takich jak: miejsce umieszczenia informacji na opakowaniu, jej wielkość, użyte kolory, atrakcyjność informacji. Jak zauważyła, wyniki badań potwierdzają, że systemy oznaczania wartości odżywczych na przodzie opakowania mogą ułatwiać konsumentom dokonywanie świadomych wyborów żywieniowych, a zatem jest im łatwiej wybrać zdrowszy produkt spożywczy²⁸.

Na ochronę zdrowia i życia człowieka nastawiona jest także regulacja oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych zawarta w rozporządzeniu 1924/2006²⁹, którego wydanie stanowiło odpowiedź na coraz częstsze wykorzystywanie przez producentów dla wyróżnienia swoich produktów informacji wskazujących na szczególne właściwości wynikające z jego właściwości odżywczych lub z powiązania spożywania określonego środka spożywczego ze stanem zdrowia³⁰. Żywność, która jest promowana przy użyciu odpowiednich oświadczeń, może być bowiem postrzegana przez konsumentów jako produkt o korzystniejszych właściwościach odżywczych, fizjologicznych lub zdrowotnych niż podobne lub inne produkty, do których takie składniki

²⁵ W 1989 r. w Szwecji przyjęto logo Keyhole („dziurka od klucza”), wprowadziły je także Dania i Litwa, w 2000 r. Finlandia zatwierdziła logo „Symbol serca – lepszy wybór”, w Słowenii w 1992 r. przyjęto logo „Żywność, która chroni”.

²⁶ W październiku 2017 r. Francja, po przeprowadzeniu wielu badań eksperymentalnych na dużą skalę, przyjęła system Nutri-Score. Etykieta stanowi skalę pięciu kolorów – od ciemnozielonego, który oznacza produkty spożywcze o najwyższej wartości odżywczej, do ciemnopomarańczowego, oznaczającego produkty o niższej wartości odżywczej; kolory powiązane są z literami od A do E.

²⁷ W styczniu 2020 r. Włochy powiadomiły Komisję o projekcie rozporządzenia, w którym zalecono stosowanie na przodzie opakowania dobrowolnego systemu „Bateria NutriInform”. System ten opiera się na etykietach zawierającej referencyjne wartości spożycia z dodanym symbolem baterii wskazującym ilość energii i składników odżywczych w jednej porcji jako odsetek dziennego spożycia. W 2013 r. Zjednoczone Królestwo, po kilku latach badań naukowych i konsultacji z zainteresowanymi stronami, formalnie wprowadziło dobrowolny system oznaczania wartości odżywczych na przodzie opakowania, tzw. system oparty na „modelu sygnalizacji świetlnej”.

²⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dodatkowych form wyrażania i prezentacji informacji o wartości odżywczej, COM/2020/207 final.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 z 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz. Urz. UE L 404 z 30.12.2006 r., s. 9 ze zm.).

³⁰ Pkt 1 preambuły do rozporządzenia 1924/2006.

odżywcze i inne substancje nie zostały dodane. W konsekwencji może to skłaniać konsumentów do podejmowania decyzji, które bezpośrednio wpłyną na całkowitą ilość spożywanych przez nich poszczególnych składników odżywczych lub innych substancji w sposób, który byłby niezgodny z zaleceniami naukowymi, co stanowiło uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji dotyczącej oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych³¹.

Ochrona zdrowia i życia stanowiła też uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji dotyczącej informowania o braku zawartości glutenu, jak i szczególnych wymogów co do znakowania suplementów diety, preparatów do początkowego żywienia niemowląt oraz preparatów do dalszego żywienia niemowląt, żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała.

Do zapewnienia ochrony zdrowia przyczynia się ponadto wprowadzony w rozporządzeniu 1169/2011 zakaz prezentowania dobrowolnych informacji na temat żywności ze szkodą dla przestrzeni dostępnej do prezentacji obowiązkowych informacji na temat żywności (art. 37).

3. Ochrona interesów konsumentów i rzetelności obrotu

Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów w zakresie obrotu żywnością została w prawie żywnościowym ściśle powiązana z ochroną uczciwych praktyk w handlu żywnością³². Cel ten znajduje uzasadnienie nie tylko w treści rozporządzenia 178/2002, ale także w przepisach traktatowych (art. 12 i art. 169 TFUE) oraz w wielu innych przepisach prawa żywnościowego.

W rozporządzeniu nr 1169/2011 wprost wskazano, że stanowi ono podstawę zapewnienia „wysokiego poziomu ochrony konsumentów” w zakresie informacji na temat żywności, przy uwzględnieniu różnic percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych (art. 1 ust. 1), oraz że ustanawia środki gwarantujące konsumentom prawo do informacji i procedury przekazywania informacji na temat żywności (art. 1 ust. 1). Poza tym za cel podawania informacji na temat żywności uznano wysoki poziom ochrony zdrowia i interesów konsumentów przez zapewnienie konsumentom finalnym podstaw do dokonywania świadomych wyborów oraz bezpiecznego stosowania żywności, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań

³¹ Pkt 10 preambuły do rozporządzenia 1924/2006.

³² Art. 5 rozporządzenia nr 178/2002, w którym jako zadanie prawa żywnościowego wskazuje się realizację „celów dotyczących [...] ochrony interesów konsumentów, z uwzględnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością [...]”.

zdrowotnych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i etycznych (art. 3 ust. 1). O ile na gruncie rozporządzenia 178/2002 za podstawowy cel całego prawa żywnościowego, a więc także przepisów dotyczących informowania o żywności, uznano „wysoki poziom ochrony zdrowia i życia”, o tyle w rozporządzeniu 1169/2011 w odniesieniu do tej części prawa żywnościowego, która obejmuje przepisy regulujące informacje na temat żywności³³, „wysoki poziom ochrony” odniesiono nie tylko do ochrony zdrowia, ale także do „interesów konsumentów”³⁴, a zatem zrównano potrzebę ochrony zdrowia i interesów konsumentów. Jednocześnie zastrzeżono, iż w przepisach dotyczących informacji na temat żywności konieczne jest uwzględnienie ochrony słuszych interesów producentów (art. 3 ust. 2).

Regulacja dotycząca znakowania żywności ma zatem na celu ochronę interesów konsumentów i rzetelności obrotu i w istocie większość przepisów dotyczących informacji na temat żywności zawiera różnego rodzaju instrumenty służące realizacji tych celów.

Ochronie konsumentów i rzetelności obrotu mają służyć podstawowe zasady przyjęte w rozporządzeniu 1169/2001 dotyczące informacji na temat żywności, tj. obowiązek zamieszczenia informacji na temat żywności na każdym środku spożywczym oraz wymóg, aby informacje na temat żywności, w tym etykieta, nie wprowadzały w błąd oraz były rzetelne, jasne i łatwe do zrozumienia dla konsumenta (art. 6–7). W przypadku informacji na temat żywności przekazywanych na zasadzie dobrowolności pojawia się dodatkowy wymóg, aby nie były niejednoznaczne i nie dezorientowały konsumenta oraz były oparte na odpowiednich danych naukowych i nie były prezentowane ze szkodą dla przestrzeni dostępnej do prezentacji obowiązkowych informacji na temat żywności (art. 36–37).

Ochronie konsumentów i rzetelności obrotu służy też duża część wymagań szczegółowych, w tym dotyczących dostępności i sposobu zamieszczania obowiązkowych informacji na temat żywności (art. 12), przedstawiania informacji na temat żywności, wymagań językowych czy wymagań przy sprzedaży na odległość (art. 13–15), a także szczegółowa regulacja dotycząca poszczególnych informacji obowiązkowych.

³³ W rozporządzeniu 1169/2011 część prawa żywnościowego obejmującą przepisy unijne regulujące informacje na temat żywności określa się jako „prawo dotyczące informacji na temat żywności” (art. 2 ust. 2 lit. b).

³⁴ Należy zwrócić uwagę na odmienną sformułowanie w rozporządzeniu 1169/2011, gdzie mowa jest o „wysokim poziomie ochrony zdrowia i interesów konsumentów” w stosunku do sformułowania użytego przy określeniu celów prawa żywnościowego w rozporządzeniu 178/2002, gdzie mowa jest o celach „dotyczących wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi oraz ochrony interesów konsumentów”.

Ochrona konsumentów i rzetelności obrotu stanowi też uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji dotyczącej znakowania żywności ekologicznej, żywności regionalnej i tradycyjnej (chronione oznaczenie geograficzne, chroniona nazwa pochodzenia, gwarantowana tradycyjna specjalność) czy żywności zawierającej GMO, niezależnie od istnienia innych przesłanek dla wprowadzenia tego rodzaju regulacji szczegółowych. Warto zwrócić uwagę, że choć wprowadzenie niektórych wymogów dotyczących znakowania żywności może być motywowane przesłankami odnoszącymi się do ochrony zdrowia (np. wartość energetyczna, bezglutenowe, oświadczenia żywieniowe i zdrowotne), ochrony środowiska (np. eko), to jednocześnie regulacje te służą ochronie interesu konsumenta, a także zapewnieniu rzetelności obrotu. Zważywszy bowiem na funkcję promocyjną etykiet żywności, producenci mogą wykorzystywać wszelkie informacje (zwykle dotyczy to informacji dobrowolnych), w tym odnoszące się do ochrony zdrowia czy do środowiska, dla wyróżnienia swoich produktów. W takim przypadku zasady dotyczące przejrzystości i jasności oraz niewprowadzania konsumentów w błąd wyznaczają dopuszczalny zakres zamieszczania informacji nakierowanych na ochronę zdrowia czy środowiska.

4. Ochrona środowiska oraz ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt

Ochrona środowiska oraz ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt zostały wyrażone w rozporządzeniu 178/2002 jako odrębne cele prawa żywnościowego. Traktatowe podstawy polityki ochrony środowiska zawarte są w art. 11 i art. 191–193 TFUE. Ochrona środowiska jest przedmiotem jednej z najważniejszych polityk unijnych, a na jej kształt istotny wpływ ma konieczność pogodzenia rozwoju gospodarczego i społecznego z wymogami ochrony środowiska³⁵. Z kolei ochrona zdrowia i dobrostanu zwierząt znajduje uzasadnienie traktatowe w art. 13 i art. 36 TFUE.

Ochrona środowiska i dobrostanu zwierząt w prawie żywnościowym realizowana jest przede wszystkim przez regulację dotyczącą produkcji ekologicznej. Potrzeba ochrony środowiska, obok wzrostu popytu na produkty ekologiczne, przyczyniła się do wydania na szczeblu wspólnotowym na początku lat 90. pierwszej regulacji prawnej dotyczącej bezpośrednio rolnictwa ekologicznego³⁶. Należy podkreślić, że od wielu lat obserwowany

³⁵ M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2012, s. 1265.

³⁶ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2015, t. XIII, s. 21.

jest wzrost świadomości środowiskowej konsumentów i wagi, jaką przywiązują do sposobu wytworzenia produktu³⁷. Jednocześnie ekologiczne metody produkcji sprzyjają utrzymaniu żyzności gleby i ochronie środowiska przed skażeniami i zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego, przyczyniają się do ochrony wód gruntowych i zachowania naturalnego krajobrazu oraz pozwalają zachować równowagę biologiczną w środowisku przyrodniczym³⁸. Od chwili wprowadzenia regulacji dotyczącej produkcji ekologicznej podkreśla się korzyści płynące z ekologicznych metod produkcji dla środowiska, dobrostanu zwierząt i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, celem regulacji stała się też ochrona środowiska³⁹. Regulacja dotycząca znakowania żywności wytworzonej metodą ekologiczną z jednej strony nakierowana jest więc na ochronę interesów konsumentów, poszukujących określonego rodzaju produktów, z drugiej – promowanie tego rodzaju produktów i wyróżnianie produktów oznaczeniem „eko” wpływa na kształtowanie zachowań konsumenckich, przez co realizowany jest cel w postaci ochrony środowiska, a pomocniczo także ochrony dobrostanu zwierząt.

Do regulacji z zakresu prawa żywnościowego dotyczących znakowania, które przyczyniają się do ochrony środowiska, należy zaliczyć także regulację dotyczącą żywności regionalnej i tradycyjnej. Te publiczne systemy jakości żywności promują produkty, które posiadają cechy będące „szczególną zasługą środowiska geograficznego” (art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1151/2012), co ma związek także ze stanem środowiska. Stosowanie oznaczeń: chroniona nazwa pochodzenia, chronione oznaczenie geograficzne czy gwarantowana tradycyjna specjalność ma wpływ na wybory konsumenckie, a pośrednio także na środowisko, przy czym w przeciwieństwie do regulacji produkcji ekologicznej w tym przypadku ten związek nie jest bezpośredni.

Z kolei ochronie dobrostanu zwierząt mają służyć wymogi dotyczące znakowania jaj informacją o warunkach chowu kur (chów klatkowy, ściółkowy, wolny wybieg), a w pewnym zakresie także informacja o kraju urodzenia, chowu i uboju niektórych zwierząt.

Jak jednak zauważa Komisja w komunikacie „Strategia »od pola do stołu« na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska

³⁷ L. Kaźmierczak-Piwko, A. Dybikowska, E. Celińska, J. Ratajczak, *Rola ekoznakowania produktów konsumpcyjnych w podnoszeniu świadomości ekologicznej nabywców*, „Problemy w Zarządzaniu Środowiskiem” 2017, nr 7, s. 123.

³⁸ D. Komorowska, *Ekonomika produkcji ekologicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2009, nr 73, s. 143.

³⁹ Zob. akapit 2 preambuły do rozporządzenia 2092/91 oraz pkt 1 i 12–16 preambuły do rozporządzenia 834/2007; pkt 5 preambuły rozporządzenia nr 2018/848.

systemu żywnościowego⁴⁰, wzorce konsumpcji żywności są nie zrównoważone z punktu widzenia środowiska, a celem UE jest zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego unijnego systemu żywnościowego⁴¹. W dokumencie tym Komisja zapowiedziała, że zbada sposoby zharmonizowania dobrowolnych twierdzeń dotyczących ekologiczności i stworzenia ram zrównoważonego etykietowania obejmujących aspekty odżywcze, klimatyczne, środowiskowe i społeczne produktów spożywczych⁴². Jest to o tyle istotna zapowiedź, że tzw. etykiety środowiskowe są od wielu lat stosowane przez podmioty działające na rynku spożywczym, przy czym większość obecnych na rynku oznaczeń środowiskowych skupia się na śladzie węglowym (CO₂) i jest stosowana przez podmioty prywatne na zasadzie dobrowolności⁴³. Jak się podkreśla, oznakowanie na środku spożywczym może być skutecznym narzędziem regulacyjnym w zachęcaniu do dokonywania wyborów przyjaznych dla środowiska⁴⁴. Badania konsumenckie wskazują przy tym, że konsumenci są zainteresowani informacją o śladzie węglowym, jednak uzgodnienie jednego formatu takiej informacji, a tym bardziej sposobu wyliczania jest niezwykle problematyczne⁴⁵.

W tym kontekście należy stwierdzić, że brak regulacji dotyczącej znakowania żywności informacją środowiskową inną niż odnoszącą się do produkcji ekologicznej powoduje, że konsumenci mogą być informowani o wybranych aspektach powiązanych ze środowiskiem (np. o śladzie węglowym, tj. sumie gazów cieplarnianych emitowanych w łańcuchu żywnościowym, o wpływie na przyrodę – przez znak Rainforest Alliance, czy o pochodzeniu produktu ze zrównoważonych upraw – przez znak UTZ Certified), przy braku pełnej informacji o oddziaływaniu na środowisko w pozostałym zakresie. Stosowanie tego rodzaju dobrowolnych oznaczeń odpowiada co prawda na potrzeby konsumentów, ale nie stanowi optymalnego rozwiązania w sferze ochrony środowiska. Co więcej, zważywszy na promocyjną funkcję etykiet żywności, istnieje ryzyko nadużywania informacji środowiskowych wyłącznie w celu

⁴⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final.

⁴¹ Ibidem, s. 5.

⁴² Ibidem, s. 16.

⁴³ L. Muller, A. Lacroix, B. Ruffieux, *Environmental Labelling and Consumption Changes: A Food Choice Experiment*, „Environmental and Resource Economics” 2019, Vol. 73, issue 3, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10640-019-00328-9> [dostęp: 8.10.2021].

⁴⁴ J.J. Czarnecki, *The Future of Food Eco-Labeling: Organic, Carbon Footprint, and Environmental Life-Cycle Analysis*, „Stanford Environmental Law Journal” 2011, Vol. 30, No. 3, <http://digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/914/> [dostęp: 8.10.2021], s. 4.

⁴⁵ L. Muller, A. Lacroix, B. Ruffieux, *Environmental Labelling...*, passim.

uzyskania przewagi rynkowej (*greenwashing*), bez uwzględnienia celu podstawowego, tj. ochrony środowiska.

Obecnie obserwuje się również wzrost zainteresowania konsumentów dietą bezmięsną lub pozbawioną całkowicie produktów pochodzenia zwierzęcego, czego wyrazem było zgłoszenie inicjatywy obywatelskiej „Obowiązkowe znakowanie środków spożywczych jako niewegetariańskie/vegetariańskie/wegańskie”⁴⁶. Pojawiają się też informacje dotyczące sposobu chowu zwierząt, w tym ich żywienia (np. *grass fed beef*), z czego regulacji prawnej poddane jest jedynie znakowanie jaj. Także w tym przypadku brak regulacji może prowadzić do ograniczonej realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska, jak również celu, jaki stanowi ochrona dobrostanu zwierząt.

Co więcej, nacisk położony na informacje środowiskowe czy związane z ochroną zwierząt, zwłaszcza gdy sposób prezentowania tego rodzaju informacji będzie zbliżony do dobrowolnych systemów informacji o wartości odżywczej, może prowadzić do zmniejszenia koncentracji konsumentów na kwestii ochrony zdrowia. Dlatego podjęcie przez Komisję działań zmierzających do stworzenia ram zrównoważonego etykietowania, obejmujących aspekty odżywcze, klimatyczne, środowiskowe oraz społeczne produktów spożywczych, jest w pełni uzasadnione.

5. Podsumowanie

Znakowanie żywności odgrywa istotną rolę w realizacji celów prawa żywnościowego. Etykieta jest przede wszystkim nośnikiem informacji o produkcie (funkcja informacyjna), dzięki czemu umożliwia komunikację między producentem a konsumentem. Nie można jednak zapominać, że etykieta jest też sposobem wyróżnienia produktu i zdobycia przewagi konkurencyjnej przez producenta (funkcja promocyjna), stąd konieczna jest regulacja prawna, która z jednej strony zapewni dostęp do niezbędnych informacji, a z drugiej – będzie chronić konsumenta przed wprowadzeniem w błąd. Warto także zauważyć, że etykieta pozwala na realizowanie określonych celów publicznych poprzez zwracanie uwagi konsumentów na informacje istotne dla ich realizacji (funkcja edukacyjna, publiczna).

Na gruncie prawa żywnościowego wszystkie te trzy cechy znakowania są wykorzystywane do realizacji celów prawa żywnościowego. Lista informacji obowiązkowych, jakie muszą być zamieszczone na opakowaniu żywności,

⁴⁶ Decyzja Komisji (UE) 2018/1701 z 7 listopada 2018 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Obowiązkowe znakowanie środków spożywczych jako niewegetariańskie/vegetariańskie/wegańskie” (Dz. Urz. UE L 285/80 ze zm.).

z jednoczesnym dopuszczeniem informacji dobrowolnych, które nie mogą jednak wprowadzać w błąd, daje gwarancję, że konsument uzyska pełną informację o produkcie. Zakres informacji obowiązkowych nakierowany jest na realizację dwóch celów: ochronę zdrowia i życia konsumentów oraz ochronę interesów ekonomicznych i rzetelności obrotu. Konsument, zapoznając się z informacjami obowiązkowymi, dowiadyuje się o podstawowych cechach środka spożywczego, w tym o ewentualnych zagrożeniach dla zdrowia (alergeny) czy o wartości odżywczej, ale także o podstawowych cechach jakościowych (wykaz składników, producent, ilość). Również szczególna regulacja dotycząca niektórych rodzajów żywności oraz oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych ma na celu ochronę zdrowia i życia. Są jednak zagadnienia będące poza zakresem regulacji, co do których powinny być wprowadzone zmiany, dotyczące np. znakowania napojów alkoholowych. Poza tym wymagana jest zmiana w zakresie znakowania żywności datą minimalnej trwałości, gdyż obecna regulacja – zarówno unijna, jak i w poszczególnych krajach – nakierowana jest na ochronę zdrowia konsumentów, a pomija konsekwencje środowiskowe wynikające z marnowania żywności niestwarzającej zagrożenia dla życia lub zdrowia i nadającej się do spożycia przez ludzi, której data minimalnej trwałości upłynęła.

Jednocześnie obowiązująca regulacja w zakresie obowiązkowego znakowania, w połączeniu z kluczowymi zasadami rzetelności, jasności, łatwości zrozumienia etykiet i niewprowadzania konsumentów w błąd, chroni interes ekonomiczny konsumenta oraz zabezpiecza uczestników łańcucha żywnościowego przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Cel ten realizowany jest też wieloma regulacjami służącymi w pierwszym rzędzie ochronie zdrowia lub życia konsumentów.

Z kolei ochrona środowiska i ochrona dobrostanu zwierząt są celami realizowanymi w zasadzie wyłącznie przez regulacje szczegółowe, przy czym zakres tych regulacji – w stosunku do zakresu informacji oczekiwanych przez konsumentów, ale także z uwagi na możliwy większy wpływ rzetelnych informacji na zachowania konsumenckie służące ochronie środowiska – wydaje się niewystarczający. Podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze, odpowiadając na zapotrzebowanie rynkowe, zaczęły wdrażać różnego rodzaju prywatne systemy jakości, powiązane z oznakowaniem środowiskowym. Jednak wielość tych systemów, konkurencja między nimi, a także brak jednolitych kryteriów wprowadzania określonych informacji (np. o zmniejszeniu śladu węglowego) powoduje, że zarówno ochrona środowiska, jak i ochrona zwierząt nie są na chwilę obecną realizowane w optymalnym, zrównoważonym stopniu. Co więcej, nadmiar informacji

środowiskowych i odnoszących się do dobrostanu zwierząt może negatywnie wpływać na realizację pozostałych celów.

Zważywszy na potrzebę podjęcia działań realnie przyczyniających się do ochrony środowiska, ale z uwzględnieniem pozostałych celów prawa żywnościowego, konieczne wydaje się ustalenie unijnych ram stosowania na środkach spożywczych informacji związanych ze środowiskiem. Wzorem mogłaby być w tym zakresie regulacja oświadczeń żywieniowych. Oświadczenia środowiskowe mogłyby być stosowane na zasadzie dobrowolności, ale wyłącznie w określonej ujednocionej formie (z ewentualnymi zastrzeżeniami), przy zachowaniu ramowo ustalonych wymogów dotyczących produktu, np. sposobu jego wytworzenia.

BIBLIOGRAFIA

- Czarnecki J.J. (2011), *The Future of Food Eco-Labeling: Organic, Carbon Footprint, and Environmental Life-Cycle Analysis*, „Stanford Environmental Law Journal” Vol. 30, No. 3.
- Kaźmierczak-Piwko L., Dybikowska A., Celińska E., Ratajczak J. (2017), *Rola ekoznakowania produktów konsumpcyjnych w podnoszeniu świadomości ekologicznej nabywców*, „Problemy w Zarządzaniu Środowiskiem” nr 7.
- Komorowska D. (2009), *Ekonomika produkcji ekologicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” nr 73.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2015), *Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” t. XIII.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Korzycka-Iwanow M. (2007), *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2020), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Meulen B. van der, Velde M. van der (2008), *European Food Law Handbook*, Wageningen.
- Muller L., Lacroix A., Ruffieux B. (2019), *Environmental Labelling and Consumption Changes: A Food Choice Experiment*, „Environmental and Resource Economics” Vol. 73, issue 3.
- Nieżurawski L., Sobków C. (2015), *Rola informacji na etykiecie w procesie zakupu produktu żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” t. XVII, nr 3.
- Olejniczak M. (2017), *Zróżnicowanie źródeł informacji konsumenckiej o żywności prozdrowotne*, „Handel Wewnętrzny” nr 6(371).
- Ozimek I. (2000), *Znaczenie wybranych źródeł informacji o żywności dla konsumentów*, w: K. Gutkowska, I. Ozimek (red.), *Konsument żywności i jego zachowania rynkowe*, Warszawa.
- Ozimek I., Tomaszewska M. (2011), *Znaczenie wybranych źródeł informacji o produktach żywnościowych dla konsumentów*, „Handel Wewnętrzny” nr 2.

- Ozimek I., Tomaszewska-Pielacha M. (2011), *Czynniki wpływające na czytanie przez konsumentów informacji zamieszczanych na opakowaniach produktów żywnościowych*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” nr 52.
- Sokołowski Ł.M. (2019), *O potrzebie całościowej regulacji prawnej przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Staniewska K., Panfil-Kuncewicz H., Staniewski B., Mieczkowska M. (2010), *Postrzeganie informacji żywieniowej przekazywanej za pomocą różnych form przekazów komercyjnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” nr 86.
- Wojciechowski P. (2017), *Unijne prawo żywnościowe*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2018), *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Wróbel A. (red.) (2012), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa.
- Żelazna K., Górską-Warsewicz H. (2005), *Źródła informacji wykorzystywane przy zakupie żywności*, w: J. Karwowski (red.), *Polski konsument i przedsiębiorstwo na jednolitym europejskim rynku*, Szczecin.

FOOD LABELLING AS AN INSTRUMENT FOR ACHIEVING THE OBJECTIVES OF FOOD LAW: SELECTED ISSUES

Summary

The aim of this paper is to determine how the objectives of food law are achieved through the regulation on the labelling of food and to examine the relationship occurring between the achievement of the general objectives of food law and the particular objectives of the food labelling regulation. Having outlined the particular objectives of food law first, the author assigned to them general and detailed regulations governing the labelling of food and aimed at the achievement of particular objectives. These regulations are subsequently discussed. Their analysis leads to a conclusion that two of the objectives of food law, i.e. the protection of health and life and of consumers' interests and the reliability of trade are largely achieved by regulations shaping the obligatory scope of information that must be provided on the label. Additionally, consumer protection is ensured by labelling rules, the basic principle of which is not to mislead consumers. However, under the current legal framework, environmental and animal welfare protection is only covered to a small extent only and only by detailed regulations. Understanding consumers' expectations regarding environmental and animal welfare information, the author proposes to adopt a framework regulation that would define the rules for the use of environmental claims. Such a regulation would be similar to the regulation of nutrition and health claims.

Keywords: food law objectives, food labelling, environmental claim

L'ETICHETTATURA DEI PRODOTTI ALIMENTARI COME STRUMENTO VOLTO A RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI DEL DIRITTO ALIMENTARE: ALCUNI PROBLEMI SCELTI

Riassunto

L'articolo si propone di stabilire in che modo gli obiettivi del diritto alimentare vengano attuati nella regolazione riguardante l'etichettatura degli alimenti e di esaminare, a tal proposito, il rapporto intercorrente tra l'attuazione dei singoli obiettivi. L'autore parte da un abbozzo dei singoli obiettivi del diritto alimentare, per poi abbinare a essi le regolazioni, successivamente discusse, riguardanti l'etichettatura dei prodotti alimentari di carattere generale e specifico, le quali sono finalizzate a raggiungere gli obiettivi richiamati. L'analisi condotta porta alla conclusione che due degli obiettivi del diritto alimentare, ovvero la tutela della salute e della vita, nonché la tutela degli interessi dei consumatori e della correttezza commerciale, sono di prevalenza realizzati dalle disposizioni che definiscono l'ambito obbligatorio delle informazioni fornite sull'etichetta. Inoltre, la tutela dei consumatori è assicurata dalle norme in materia di etichettatura, con il principio fondamentale di non indurre in errore. La tutela dell'ambiente e del benessere animale è, invece, realizzata nell'attuale stato giuridico in misura limitata grazie a regolazioni di carattere specifico. Viste le aspettative dei consumatori in merito all'informazione ambientale e all'informazione riguardante la tutela del benessere animale, si propone di introdurre una regolazione quadro che definisca le regole per l'utilizzo delle dichiarazioni ambientali, analogamente alla regolazione in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute.

Parole chiave: obiettivi del diritto alimentare, etichettatura degli alimenti, dichiarazioni ambientali

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

Aneta Suchoń (ed.), *The legal and economic aspects of associations and agricultural producers in selected countries of the world*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020, 266 pp.

This publication is a very remarkable book describing the legal form of a cooperative and the functions of it plays in agriculture. Its editor, Aneta Suchoń, has succeeded in winning recognised experts from several countries for the project, and they provided reports on their respective countries. Moreover, one of the authors has contributed a fundamental article on laws governing agricultural organisations. Another has written an overview article on the worldwide development of the agricultural cooperative movement. In addition to the country report on Poland, the editor herself has written the introduction to the book and an overview article on the emergence and development of agricultural cooperative law in Europe and worldwide.

At the beginning of her introduction, Aneta Suchoń characterises agriculture in a concise manner, simultaneously justifying the great need for co-operation in agriculture within the framework of cooperatives (p. 13) when she writes: “Agriculture, which fulfils important economic, social and spatial functions, is a significant branch of the economy. Its chief aims focus on the production of food and raw resources for various branches of the industry, and more broadly speaking, on the supply of public goods. At the same time, there is a high level of financial uncertainty for agricultural producers, due to, for example, the relatively high costs associated with agricultural activity, the price changes of agricultural products and the impact of weather conditions. In addition, agricultural producers, especially European ones, have to meet more and more requirements related to areas such as environmental protection, public health, and animal health. Taking into account the high degree of financial uncertainty experienced by agricultural producers, associated with the relatively high costs related to agricultural activities, the collective action of farmers is necessary to reduce the costs

of agricultural production, achieve higher prices for agricultural products and increase their competitiveness in the market.”

Specifically for the USA, Aneta Suchoń explains (p. 16) that the majority of the approximately two million farmers belong to one or more cooperatives. Around 30 per cent of all agricultural products are sold through about 3000 manufacturing cooperatives. In this context, it should be mentioned that in the USA, a special antitrust law for agricultural cooperatives, especially in the dairy sector, has been in force for around 100 years, which privileges cooperatives by offering farmers opportunities to build countervailing power against the highly concentrated buyer side.¹ According to Suchoń, there are around 22,000 agricultural cooperatives in the European Union, and their total turnover exceeds EUR 347 billion. They have more than a 50% share in deliveries of the means of agricultural production and more than 60% in the purchasing, processing and marketing of agricultural products.

The European Union has also recognised that it is essential to give farmers more opportunities to organise countervailing power against the highly concentrated buyer side, which has been achieved with Regulation (EU) No 1308/2013. This puts European antitrust law into perspective, especially, for cooperatives. Suchoń rightly cites Section 131 of its Preamble which states (s. 17): “Producer organisations and their associations can play useful roles in concentrating supply, in improving the marketing, planning and adjusting of production to demand, optimising production costs and stabilising producer prices, carrying out research, promoting best practices and providing technical assistance, managing by-products and risk management tools available to their members, thereby contributing to strengthening the position of producers in the food chain.” The relativisation under cartel law is expressed even more clearly in Section 139, where it is stated: “In order to ensure the viable development of production and thus a fair standard of living for producers in the beef and veal and olive oil sectors, as well as for producers of certain arable crops, their bargaining power *vis-à-vis* downstream operators should be strengthened.”

Aneta Suchoń rightly emphasises that a cooperative is not only an object of study from a legal point of view, but also from a cognitive, social and economic point of view. Thus, in the EU, social policy, employment and regional development are also affected, all of which also have an impact on cooperatives (p. 18).

At the end of the Introduction (p. 21), she writes about the methodology which she chose for this work: “The basic research method involved the dogmatic analysis of normative texts, which is a characteristic feature of a lawyer’s work. In the first place, the legislative acts concerning agricultural law and cooperative law were examined. The analysis of legislative acts in the field of civil, administrative and financial law accounted for the agricultural aspect.”

¹ See P. Richli, Ch. Busse, *Competition rules in agriculture, General report of Commission I*, in: CEDR (ed.), *Agriculture and Competition, XXIX European Congress and Colloquium of Rural Law*, Baden-Baden 2019, p. 133 ff.

In her overview article, Aneta Suchoń presents very interesting explanations and reflections on the origin and the development of legal regulations governing associations of agricultural producers in the world, with particular emphasis on cooperatives in Europe, in which she also gives insights into the development in countries that are not dealt with individually in the book, namely Denmark, the Netherlands and the United Kingdom (p. 23 ff.). One focus is on outlining the influence of the EU on the development of cooperatives (p. 36 ff.).

The description of cooperative law in individual countries usually covers at least the organisation, capitalisation and membership. National legal peculiarities are quite numerous. Only a few elements are mentioned below.

In the contribution on Argentina by Alfredo Gustavo Diloreto, other forms of business, namely corporations, are mentioned in addition to the cooperative, such as the limited liability company and the public limited company, as well as other forms of cooperation such as the cooperation groupings and cooperation consortia. Likewise, there are also other forms of cooperation executed in various forms on a contractual basis (p. 46 ff.).

According to the contribution by Catherine Del Cont and Allison Macé, the legal forms of agricultural production in France are particularly numerous and varied (p. 61 ff.). In addition to the cooperative as a recommended form of co-operation, various legal forms are available for individual farms. Furthermore, producer organisations and contracting arrangements play an important role in the field of co-operation. France has a particularly strong interest in weakening antitrust law for co-operations among agricultural producers. Evidence of this is the “Endives” case, which has become a leading case at the European Court of Justice with regard to the extremely important agricultural antitrust law for farmers.²

As we read in the article contributed by José Martinez, Germany has a dogmatically well-developed law on agricultural co-operation (p. 81 ff.). The spectrum ranges from loose cooperation to firm connections under company law and participations in the form of cooperatives and producer organisations. For larger co-operations, Raiffeisengenossenschaften as it is termed in German, have become very important. Of considerable interest are special provisions for certain product areas.

Of particular interest is also the contribution by Christian Busse entitled “Quo vadis Agrarorganisationsrecht? – A brief consideration in six chapters”, which deals with basic questions of the development of the laws governing agricultural organisations in Germany and the EU (p. 105 ff.).

The presentation of the Italian legal situation by Irene Canfora shows a considerable influence of the requirements of EU law. However, it seems that not all the possibilities to make EU law more flexible have been exhausted. Producer organisations

² On this, see for example R. Mögele, O. Sitar, *Neue Entwicklungen des landwirtschaftlichen Wettbewerbsrechts der EU im Lichte des Endivienurteils des EuGH und der sog. Omnibusnovelle, “Agrar- und Umweltrecht”* 2018, p. 362 ff.

are limited to the “marketing role,” which hinders other functions and activities of such organisations (p. 121 ff.).

The legal situation in Poland described by Aneta Suchoń is of particular interest not only because there are still over one million agricultural holdings in that country. Structural adjustment is slow. Cooperation is therefore particularly urgent. In the dairy sector, there are more than 100 dairy cooperatives today. Suchoń also describes in detail Polish Farmers Cooperatives, Agricultural Producer Groups and Agricultural Producer Organisations, as well as Social-professional Farmers’ Organisations, various branch associations and the unique Rural Housewives associations (p. 133 ff.).

As far as Slovakia is concerned, according to the study by Jarmila Lazíková, producer organisations are important because they allow achieving economies of scale, thus strengthening the market position of farmers (p. 157 ff.). The presentation of the historical development of cooperative law since 1845 is interesting. Between 1948 and 1989, the cooperative idea remained, but underwent a transformation. Today, agricultural cooperatives are structured as producer organisations in order to improve the market position of their members. However, as we read the economic reach of producer organisations is so small that they are not subject to EU competition law, but only to national antitrust law.

In Slovenia, according to the contribution by Franci Avsec, producer organisations are well established and enjoy considerable trust among producers (p. 177 ff.). Agricultural co-operation can be organised in various legal forms, not only as cooperatives, although this form is often chosen. A historical insight is that the current period began in 1992 with the enactment of the Cooperatives Act. Major challenges were posed by accession to the EU in 2004.

Spain has, according to the report of Trinidad Vázquez Ruano, a special feature that a cooperative is already anchored in law at the constitutional level (p. 195 ff.). Regulation takes place at three levels: EU, national and the communities (regional). This embedding is well shown, as are the forms of cooperative integration. The highest organisational level is the “grupos cooperativos.” Mergers of cooperatives are also dealt with.

Maria Zuba-Ciszewska has made a contribution under the title “The role of agricultural cooperative movement worldwide – economic comments” (p. 213 ff.). It is based primarily on the data from the International Cooperative Association (ICA) and Euricse. According to these data, there are currently three million cooperatives providing work for 10 per cent of the world’s employed people. About 12 per cent of the world’s population, spread over almost all countries worldwide, are involved in cooperatives. Among the cooperatives, agricultural cooperatives are particularly significant. In addition, there are data from “Cooperatives Europe” office acts for 176,000 European cooperatives from all economic sectors. Around 57 percent of the largest agricultural cooperatives operate in Europe. According to the author, the main purpose of cooperatives is to improve the social situation of their members and their families.

The final considerations and *de lege ferenda* remarks (p. 231 ff.) emphasise the importance of cooperatives for strengthening the competitive (countervailing) power of agricultural producers. Cooperatives are popular in all the countries studied. They are suitable for co-operation between smaller and small farms, especially family farms. In countries with an undisturbed market economy, cooperatives have been present without interruption for almost two hundred years. But even in countries with a temporary socialist order prevailing, their development has not been interrupted in the long term. Ending the book, the Editor summarises the presentations on individual countries and makes certain *de lege ferenda* considerations.

The present work is a significant enrichment of the agricultural law literature. In addition to providing evidence of interesting regulations in individual countries, it offers a good basis for additional legal comparison. The reading is highly recommendable, especially for lawyers and other experts in agricultural organisations, agricultural offices and for farmer advisors.

PAUL RICHLI

full professor emeritus in public law, agricultural law and theory of legislation
at the University of Lucerne

DOI: 10.14746/ppr.2021.29.2.27

Recenzenci „Przeгляdu Prawa Rolnego” za rok 2021

Soltar Beltrán Inmaculada
Jerzy Bieluk
Paweł Blajer
Christian Busse
Irene Canfora
Laura Constantino
Jarosław Dobkowski
Adam Doliwa
Paweł Gała
Amarillide Genovese
Luis Javier Gutiérrez Jerez
Izabela Hasińska
Beata Jeżyńska
Alina Jurcewicz
Elżbieta Kremer
Monika A. Król
Daniel Eryk Lach
Izabela Lipińska
Przemysław Litwiniuk

Dorota Łobos-Kotowska
Ángel Martínez Gutiérrez
José Martínez
Joanna Mikołajczyk
Jan Muszyński
Adam Niewiadomski
Radosław Pastuszko
Eugenio Olmeda Peralta
Anna-Lena Poppe
Mariano Robles
Luigi Russo
José Ramón Sánchez Jaraba
Giuliana Strambi
Ilaria Trapè
Zygmunt Truskiewicz
Trinidad Vázquez Ruano
Domenico Viti
Paweł Wojciechowski
Andrzej Zieliński

ISSN 1897-7626



9 771897 762203