

## **XXVII Europejski Kongres Prawa Rolnego**

### **Lucerna, 11-14 września 2013 r.**

W dniach 11-14 września 2013 r. odbył się w Lucernie XXVII Europejski Kongres Prawa Rolnego. Jego organizatorem był Europejski Komitet Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural, CEDR) we współpracy z Uniwersytetem w Lucernie oraz Szwajcarskim Stowarzyszeniem Prawa Rolnego (Société Suisse de Droit Agricole, SSDA). W Kongresie udział wzięli przedstawiciele nauki prawa rolnego, praktycy oraz członkowie krajowych stowarzyszeń prawa rolnego z państw członkowskich UE. W tegorocznym spotkaniu uczestniczyło 180 osób z 24 krajów, w tym także przedstawiciele państw spoza Unii. Wśród nich można wymienić Stany Zjednoczone, Argentynę, Brazylię, Turcję, Serbię oraz Rosję.

W ciągu czterech dni trwania Kongresu przedstawiono 45 raportów krajowych oraz 4 raporty indywidualne. Prace toczyły się w ramach trzech komisji. Pierwsza z nich obejmowała zagadnienia związane z prawnym statusem tzw. związków partnerskich i ich dzieci w ramach prowadzonego przedsiębiorstwa rolnego. Komisji przewodził prof. Phillipe Haymoz z Państwowego Instytutu Rolnictwa we Fryburgu (Szwajcaria). Przedstawione referaty i dyskusja pozwoliły na stwierdzenie, że w poszczególnych państwach istnieje nieco odmienne rozumienie związku partnerskiego i statusu partnerów. Najczęściej prawodawca odnosi się do związku małżeńskiego, co znajduje wyraz m.in. w prawie węgierskim, polskim i włoskim. Jednocześnie w warunkach wiejskich tylko taki związek jest postrzegany jako przedsiębiorstwo rodzinne, na które najczęściej oddziałują przepisy prawa cywilnego, prawa spadkowego itp. Natomiast nie jest on traktowany jako podmiot prawa gospodarczego. Przedstawiciel Finlandii podkreślił, że w przypadku działalności rolniczej status gospodarstwa rolnego nie zależy od płci właścicieli. Podczas dyskusji podejmowano kwestie zapewnienia równych praw kobietom i mężczyznom w gospodarstwach rolnych. Jednocześnie zwrócono uwagę na potrzebę eliminacji jakiegokolwiek formy dyskryminacji w rolnictwie,

przy założeniu istnienia różnic aksjologicznych i obyczajowych w ramach niejednolitego społeczeństwa Unii Europejskiej.

W toku dyskusji wielokrotnie podniesiono problem braku zdefiniowania pojęcia i statusu „rolniczki”, choć podkreślono, że istnieją różne formy wsparcia mające na celu zrównanie statusu obu płci oraz aktywizację kobiet w warunkach wiejskich. Szczególnie jest to widoczne w Norwegii, gdzie od kilku lat jest wdrażana tzw. strategia zrównywania płci na wsi. Polega ona na zwiększaniu udziału kobiet – właścicieli nieruchomości rolnych w działalności rolniczej i około rolniczej, a także udziału kobiet w toku wydawania decyzji w sektorze rolnym. Takich procesów nie można jednak zauważyć np. w Polsce. Jak podkreśla dr Paweł Blajer, tylko w niewielkim stopniu podejmowane są działania mające na celu aktywizację kobiet wiejskich. Ograniczają się one do ich promowania, a nie do faktycznego polepszenia ich bytu. Choć nie można mówić o braku równouprawnienia obu płci. Wielokrotnie podkreślono konieczność wyważenia interesów rodziny rolniczej w celu zapewnienia rodzinnego charakteru europejskim gospodarstwom rolnym z koniecznością utrzymania konkurencyjności tych jednostek produkcyjnych.

Komisja w swym raporcie końcowym wskazuje m.in. potrzebę dostosowania istniejących pojęć prawnych określających podmioty zaangażowane w działalność rolniczą, tj. rolnika i „rolniczki”, odbiegając one bowiem od współczesnych form działalności i życia w warunkach wiejskich. Ponadto sugeruje zweryfikowanie systemu zabezpieczeń społecznych w odniesieniu do osób żyjących w związkach partnerskich i ich dzieci.

Tematem obrad komisji II, której przewodził dr Maitre Jean-Baptiste Millard (Szwajcaria), była problematyka związana z oddziaływaniem norm prawa ochrony środowiska na produkcję rolną. Podkreślono, że powinna być zachowana równowaga pomiędzy produkcją rolną i utrzymywaniem zapasów żywności a koniecznością stosowania norm prawnych w szczególności w zakresie ochrony przyrody i zmian klimatu. Ponownie, jak to miało miejsce na poprzednim Kongresie, zwrócono uwagę na to, że normy prawne oddziałujące na sposób korzystania z gruntów przez pryzmat ochrony środowiska ograniczają zasadę ochrony własności, znajdującą wyraz w konstytucjach poszczególnych państw. Ponadto dużo uwagi poświęcono problematyce związanej z wprowadzaniem do obrotu organizmów modyfikowanych genetycznie. Jednoznacznie zauważono, że każdy człowiek ma prawo do środowiska, i co za tym idzie, każdy podmiot powodujący w nim szkody ma obowiązek ich naprawienia, według zasady „zanieczyszczający płaci”.

Wystąpienia reprezentantów większości państw potwierdzały, że prowadzenie działalności rolniczej oparte jest na prawie prywatnym i tym samym nie podlega oddziaływaniu norm prawa gospodarczego (np. Hiszpania, Polska). Zatem wszelkie ograniczenia w jej prowadzeniu wynikają z regulacji szczególnych, dotyczących np. bezpieczeństwa żywności, obrotu GMO, czy też bezpośrednio z przepisów mających na celu ochronę środowiska i przyrody. Na poziomie gospodarstwa rolnego

wdrażanie norm prawa ochrony środowiska odbywa się przede wszystkim przez stosowaną zasadę wzajemnej zgodności.

Państwem, w którym istnieje system zakazów i wymogów posiadania pozwoleń na prowadzenie produkcji rolnej zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, jest Holandia. Tematyka ta została przedstawiona przez Joosta de Rooij, który poruszył problem limitowanego wytwarzania obornika w toku prowadzenia produkcji zwierzęcej i uwalniania do środowiska niektórych substancji (np. azot, fosforan). Odniósł się on także do nowego „prawa nawozów”, które wejdzie w życie 1 stycznia 2014 r. i nakłada na producentów rolnych obowiązek przetworzenia lub utylizacji nadmiernej jego ilości.

W dyskusji podkreślano rolę, jaką powinny pełnić płatności bezpośrednie w omawianym zakresie. Chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie spełniania przez producentów rolnych zasad *cross-compliance* w odniesieniu do bezpieczeństwa zdrowotnego osób, zwierząt oraz roślin, jak i rozwiązywania problemów związanych z erozją i jakością gleb, czy właściwym wykorzystywaniem wód. Ponadto poruszono zagadnienia związane z oddziaływaniem poszczególnych unijnych środków z II filaru na środowisko. Pozytywnie w tym zakresie wypowiedziała się strona brytyjska, wskazując na odnowienie populacji niektórych gatunków ptaków korzystnych dla rolnictwa, dzięki tworzeniu stref buforowych i korytarzy dla dzikiej fauny. Jednocześnie zaznaczono konieczność właściwego zarządzania posiadanymi zasobami naturalnymi.

Ponieważ nie ma możliwości ustalenia pełnego spektrum negatywnego wpływu produkcji rolnej na środowisko, działalność ta jest w mniejszym stopniu poddana oddziaływaniu norm prawnych niż działalność przemysłowa. Wynika to chociażby z faktu, że emisje niektórych szkodliwych substancji są trudne do oszacowania. Takie, bardzo „wyrafinowane”, podejście zostało m.in. zaprezentowane w raporcie amerykańskim. Jednakże, co można zaobserwować w ustawodawstwie wielu państw, bardziej kładzie się nacisk na wsparcie związane z ochroną środowiska niż na faktyczne stosowanie sankcji.

Ostatnia, III komisja pod przewodnictwem prof. Esther Muñiz Espada (Uniwersytet Valladolid, Hiszpania), zajmowała się tematem rozwoju nauki i praktyki prawa rolnego w ciągu dwóch lat, które minęły od ostatniego kongresu w Bukareszcie. Poruszana w toku obrad tematyka dotyczyła zarówno pozytywnych, jak i negatywnych przemian w krajowej regulacji prawnorolnej, a także problematyki związanej z reformą WPR. Przykładowo bardzo pozytywne zamiany w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi zaprezentowała strona węgierska. Dotyczą one obrotu gruntami rolnymi oraz szczególnego wsparcia dla młodych, wykwalifikowanych rolników. Na tle raportów przedstawionych przez reprezentantów państw Unii Europejskiej, bardzo pozytywnie kształtują się zmiany zachodzące w Turcji. Jako kraj kandydujący, realizuje ona Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (IPARD), który jest częściowo finansowany ze środków unijnych. Jego główne cele są odzwierciedleniem założeń reformy WPR. W toku obrad dużo miejsca poświęcono także problematyce bezpieczeństwa

żywności, w tym zdolności śledzenia przepływu żywności w łańcuchu dostaw (*traceability*) i jego konsekwencji dla producentów i konsumentów. Zagadnienia te w aspekcie globalnym – przez pryzmat regulacji brazylijskiej, unijnej oraz norm prawa międzynarodowego (*Codex Alimentarius*) – zostały poruszone przez Roberto Grassi Neto z Brazylii, który zwrócił uwagę na ogromną rolę, jaką odgrywa rejestrowanie i gromadzenie danych dotyczących przepływu produktów spożywczych na każdym etapie łańcucha dostaw żywności, w tym na poziomie zarówno producenta rolnego, jak i przedsiębiorstwa rolno-spożywczego. Dobrze zostało ocenione wzmocnienie pozycji rolnika w łańcuchu produkcyjnym w świetle zmian WPR. Konkluzje debat w ramach obrad III Komisji bardzo pozytywnie odnosiły się także do nowych instrumentów ograniczania ryzyka produkcyjnego. Zdaniem większości prelegentów wdrażane mechanizmy nowej polityki rolnej są bardziej transparentne i tym samym powinny być skuteczniejsze.

W toku obrad pojawiły się również słowa krytyki wobec WPR. Jak zauważa Gloria Domenech Martinez (Hiszpania), proponowane formy wsparcia są nieadekwatne i niewystarczające, by w pełni zrealizować założenia tej polityki. Przejawia się to m.in. w utrzymaniu płatności jednolitych, jako elementu tzw. siatki bezpieczeństwa w odniesieniu do działalności rolniczej, na podstawie powierzchni gruntów, i pomijaniu w dużym stopniu produkcji zwierzęcej. Ponadto z punktu widzenia Hiszpanii reforma WPR i jej główne założenia nie korespondują z obecną strukturą gospodarstw rolnych i hiszpańskim systemem rolnym.

Obszerne dwa raporty zostały także przedstawione przez rosyjskich prawników, a dotyczyły one ekonomicznych i prawnych mechanizmów kredytowania producentów rolnych w Rosji oraz prawnych aspektów bezpieczeństwa żywności w aspekcie krajowym i międzynarodowym.

W końcowym raporcie zauważono bardzo pozytywne zmiany w ustawodawstwie unijnym zmierzające do poprawy pozycji świadomego producenta rolnego jako negocjatora. Przejawiło się to m.in. w postępującej „kontraktualizacji” rolnictwa, chociażby przez pryzmat wdrażanego „pakietu mlecznego”, czy podejmowaniu przez producentów rolnych wspólnych działań, zwiększających ich przewagę rynkową. Natomiast bardzo negatywnie jest postrzegana w wielu państwach członkowskich utrata gruntów rolnych przekazywanych na inne cele, czyli tzw. postępująca bezładna zabudowa miejska. Często jest ona skutkiem wadliwego sformułowania definicji terenów wiejskich i miejskich. W tym przypadku Komisja widzi potrzebę wprowadzenia nowej regulacji, która by pozwoliła na osiągnięcie unijnego celu bezpieczeństwa żywnościowego przez utrzymywanie określonego arealu gruntów rolnych.

XXVII Europejski Kongres Prawa Rolnego był bardzo ważnym wydarzeniem naukowym poruszającym na poziomie europejskim, a także światowym zagadnienia związane z szeroko pojmowanym prawem rolnym i bezpieczeństwem żywności.

Polska była reprezentowana we wszystkich trzech komisjach. W ramach I Komisji, raport przedstawił dr Paweł Blajer (UJ), II Komisji – dr Monika Król (UŁ), a w ramach

III Komisji – dr Izabela Lipińska (UP w Poznaniu), pod kierownictwem prof. Romana Budzinowskiego (UAM). Ponadto w toku prac II Komisji został przedstawiony raport indywidualny, który został przygotowany przez prof. Teresę Kurowską (UŚ), dr Dorotę Łobos-Kotowską (UŚ) oraz dr Pawła Gałę (UŚ). Obejmował on zagadnienia związane z tzw. wolnymi obszarami GMO w polskim ustawodawstwie.

W czwartym dniu Kongresu, na wspólnej sesji przedstawione zostały projekty raportów końcowych wszystkich komisji. Ponadto podsumowano działalność CEDR w ostatnim okresie, a także dokonano wyboru przewodniczącego. Pełniący do tej pory tę funkcję prof. Donald Rennie został zastąpiony przez prof. Dietera Schweizera z Niemiec.

IZABELA LIPIŃSKA