

LUIS ALEXANDER

Agropaliwa – zarys problematyki prawnej*

Rosnący popyt na energię zwiększa znaczenie produkcji biopaliw na świecie. Biopaliwa (tzn. ciekłe lub gazowe paliwa produkowane z biomasy)¹ stanowią odnawialne źródło energii i uzupełniają w tym względzie paliwa kopalne, zwłaszcza w sektorze transportu drogowego. Otrzymuje się je z biomasy, czyli organicznej materii roślinnej lub zwierzęcej, dlatego pochodzą one przede wszystkim z płodów rolnych. Z tego względu zamiennie z określeniem „biopaliwa” można spotkać się z terminem „agropaliwa”, który będzie stosowany w dalszej części rozważań.

Termin ten jest także coraz częściej stosowany przez organizacje społeczne w państwach południowej półkuli, choć ich członkowie wychodzą z założenia, że biomasa pochodzi także z cząstek organizmów żywych, więc i do niej mogłoby znaleźć zastosowanie określenie „biopaliwa”. Nie jest to jednak pogląd powszechnie przyjęty. Nowelizacja art. 18 francuskiego projektu ustawy Grenelle I w sprawie biopaliw zawierała stwierdzenie, że jeżeli rośliny do produkcji paliw nie pochodzą z rolnictwa ekologicznego, termin „biopaliwa”, powinien zostać zastąpiony terminem „agropaliwa”. Jednakże projekt ten został odrzucony podczas drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym, a następnie przez Senat (czerwiec/lipiec 2009 r.)².

* *Les agrocarburants au plan international. Évolution dans la dernière décennie* (tłumaczenie: Kamila Błażejewska).

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy nr 2001/77/WE oraz nr 2003/30/WE, Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r.

² A. Departe, *Étude prospective sur la seconde génération de biocarburants. Analyse de l'efficacité économique de trois filières de production de substituts au gazole dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique*, „Les Cahiers de la DG Trésor” 2010, nr 3, wrzesień, s. 7.

Agropaliwa mogą być różnie klasyfikowane w zależności od przyjętego kryterium. Mając na uwadze rodzaj materii służącej do ich wytwarzania, wyróżnia się agropaliwa pierwszej i drugiej generacji. Agropaliwa pierwszej generacji wytwarzane są z materii organicznej, którą można wykorzystać także do produkcji pożywienia lub pasz; drugiej zaś składają się z drzewnych, roślinnych i niektórych rolniczych odpadów. Z kolei ze względu na typ materii roślinnej lub zwierzęcej, z której zostały wytworzone, wyróżnia się trzy główne rodzaje agropaliw: agropaliwa z alkoholu z roślin zawierających cukier i skrobię (bioetanol), agropaliwa z roślin oleistych (jak rzepak czy słonecznik – biodiesel) oraz agropaliwa w formie gazowej, wytworzone w procesie fermentacji beztlenowej z odpadów spożywczych, roślinnych i zwierzęcych (biogaz)³.

Agroenergetyka to rozwijająca się dyscyplina prawno-ekonomiczna, a jej rozwój determinują badania naukowe przyczyniające się do globalizacji wymiany handlowej. Rozwój agroenergetyki odzwierciedlają zmiany w regulacji prawnej. Regulacja ta jakby „podaża” za produktem rolnym, od momentu jego wytworzenia do konsumpcji⁴, musi ona uwzględniać wszystkie nowe aspekty przeznaczenia produkcji rolnej, w tym aspekty agroenergetyczne⁵. Na tym tle pojawia się potrzeba analizy i wyjaśnienia ewolucji owej regulacji na szerszym tle społeczno-gospodarczym. Analiza ta powinna uwzględniać lokalny, regionalny i globalny aspekt zagadnienia

³ D. Tilman, *Environmental, Economic, and Energetic Costs and Benefits of Biodiesel and Ethanol Biofuels*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America” 2006, June; zob. także J. Bonnamoiur i in., *L’Avenir du système agricole et alimentaire mondial*, L’Académie d’Agriculture de France, dokument roboczy przygotowany na sesję 22 listopada 2006 r., s. 25.

⁴ J. Hudault, *Réflexions sur la notion de fruit et de produit et sur le passage du droit agraire au droit agroalimentaire*, w: *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Materiały VII Kongresu l’Union Mondiale des Agraristes Universitaires (UMAU), Piza-Siena, 5-9 listopada 2002 r.

⁵ „Prawo rolne, które zwiększyło znacznie swój przedmiot, z początku agrarne, stało się dziś rolno-spożywcze, rolno-przemysłowe i rolno-środowiskowe, rozszerzyło znacząco swoje podstawy [...], dzisiaj pojęcie »rolno-spożywczy« nie wystarczy, by objąć wszystkie aspekty przeznaczenia produkcji rolnej. Ta terminologia jest tylko częściowo zadowalająca. Nie odzwierciedla bowiem nowych przemysłowych rynków zbytu takich produktów rolnych, jak kukurydza, która służy do wytwarzania materiałów plastikowych, rzepak i inne rośliny oleiste do produkcji olejów napędowych do silników (diesel czy biodiesel), pszenica i kilka pokrewnych odmian zbóż oraz buraków do produkcji etanolu [...] dzisiejsze prawo rolne musi uwzględniać te nowe dane”, J. Hudault, *Du droit agraire au droit agroalimentaire*, „Revue de droit rural” 2008, nr 367, s. 12-14; zob. też idem, *Balance y perspectivas futuras del Derecho rural*, w: P. A. Llombart, *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia 2007, s. 21-32.

objętego tytułem opracowania⁶. W szczególności uwzględnia się produkcję i wykorzystanie agropaliw w ramach rynków Stanów Zjednoczonych, Europy i Ameryki Łacińskiej.

W pierwszej kolejności omówione zostaną aspekty produkcji agropaliw pierwszej generacji. Następnie poruszona zostanie kwestia ewolucji w systemie wytwórczym agropaliw drugiej generacji, których technologiczne rozpowszechnianie wiąże się ze szczególnymi utrudnieniami w państwach rozwijających się. Agropaliwa trzeciej generacji ze względu na nikły obecnie zasięg i znaczenie społeczno-gospodarcze nie zostały uwzględnione w przedstawionych tu rozważaniach.

Obecnie ludzkość stoi w obliczu transformacji, a więc we „wzburzeniu przygotowawczym”⁷, czyli jak pisał S. Mallarmé, w „epoce, w której terażniejszość nie istnieje”, ale w której jedynie „skończyła się przeszłość”, a „przyszłość się spóźnia”⁸. Wyniki postępu technologicznego w rolnictwie prowadzące do globalizacji są nieodwracalne. Ponadto nie da się przewidzieć przemian instytucjonalnych i legislacyjnych, które im towarzyszą. Jedynie wspólne wysiłki społeczności globalnej mogą doprowadzić do uregulowania handlu produktami agroenergetycznymi i związanych z nim konsekwencji dla codziennego życia lokalnych społeczności.

Wysiłki przemysłu w zakresie rozwoju technologii wykorzystania alternatywnych źródeł energii potwierdzają zbliżenie między naukami przyrodniczymi, agronomią a procesami przemysłowymi. Odmiany kukurydzy, soi, rzepaku (zmodyfikowane lub niezmodyfikowane genetycznie) są już wykorzystywane do produkcji energii. Jest przy tym bardzo prawdopodobne, że w przyszłości rozpowszechnienie „zoptymalizowanych” roślin energetycznych zmieni strukturę sektora rolnego.

⁶ J. Hudault, *Du droit agraire au droit agro-industriel*, Académie d'Agriculture de France, sesja 10 grudnia 2008 r., s. 8, opublikowane w „Revue de droit rural” 2008, nr 367, s. 11-14. O praktycznym zastosowaniu tego potrójnego wymiaru w instytucjach szkolnictwa wyższego pisze J. Hudault, *La fondation et l'évolution d'un diplôme juridique au service du monde agricole. Historique du Master de droit européen de l'agriculture et des filières agroalimentaires*, w: *La PAC en mouvement. Évolution et perspectives de la Politique Agricole Commune*, l'Harmattan, Paris 2010, s. 17-23. „Sukces tego kierunku kształcenia zawdzięczany jest potrójnemu wymiarowi jego programu. Ten DESS (*le diplôme d'études supérieures spécialisées*, pol. dyplom specjalistycznych studiów wyższych – przyp. tłumacza) był jedynym, w ramach francuskich uniwersytetów, który podejmował całokształt problemów prawnych dotyczących rolnictwa.

⁷ B. Santos, *Vers un nouveau sens commun juridique*, L.G.D.J., Paryż 2004, sekcja VII.

⁸ F. Orlando, *Les deux faces des symboles dans un poème en prose de Mallarmé*, www.alufc.univ-fcomte.fr/pdfs/439/pdf_9.pdf.

W 2006 r. światowa produkcja agropaliw (etanol i biodiesel) przekroczyła czterdzieści sześć miliardów litrów, to znaczy zaspokoiła jeden procent energii zużywanej na całym świecie⁹. W tym samym roku w Brazylii etanol stanowił znaczną część wszystkich wykorzystanych paliw (poza dieslem) w transporcie drogowym, a w Stanach Zjednoczonych mieszany z benzyną zastępował trzy procent tamtejszej krajowej konsumpcji paliw. Oba kraje zaspokajają dziewięćdziesiąt procent światowego popytu na bioetanol¹⁰. Z kolei gdy chodzi o biodiesel, zgodnie z danymi szacunkowymi Unia Europejska (UE), której produkcja sięga prawie sześciu miliardów litrów, wytwarza około siedemdziesiąt pięć procent światowej produkcji biodiesla¹¹.

Od 1976 r. Brazylia zajmuje pierwsze miejsce wśród państw produkujących agropaliwa¹². Wprowadzana w tym kraju na rynek benzyna musi zostać zmieszana z etanolem i wszystkie stacje benzynowe są zobowiązane do sprzedaży zarówno czystego etanolu, jak i jego mieszanek. W ślad za Brazylią zgoda na mieszanie agropaliw i paliw samochodowych została wprowadzona w wielu państwach, na przykład w Indiach¹³.

Wzrost ceny ropy i prognozy dotyczące osiągnięcia szczytu jej światowego wydobycia (czyli zjawiska gospodarczego nazywanego *peak oil*) sprawiły, że agropaliwa stały się ważnym dodatkowym źródłem energii obok paliw ropopochodnych. Niemniej jednak spodziewana produkcja i handel agropaliwami oraz ich skutki są odmiennie odbierane w różnych państwach lub regionach, których dotyczą.

Agropaliwa przedstawia się jako podstawowe rozwiązanie pozwalające zmniejszyć zależność od ropy naftowej lub jako technologię, dzięki której możliwa jest walka ze zmianami klimatu. W tym kontekście mówi się także, że umożliwią państwom peryferyjnym realizację nowych modeli ekonomicznych, które przyczynią się do wytwarzania zasobów służących rozwojowi ich obszarów wiejskich. Agropaliwa staną się też podstawą rozwoju krajowych źródeł energii służących do zwiększenia wydajności

⁹ J. Bonnamour i in., op. cit., s. 26.

¹⁰ The World Bank, *World Development Report 2008 – Agriculture for Development*, Washington 2007, s. 70, dostępne na: www.siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf.

¹¹ Ibidem, s. 70.

¹² J. Bonnamour i in., op. cit., s. 26. *Statistical Yearbook Agri Energy 2009*, MAPA, Ministry of Agriculture, Brasilia 2009, dostępne na: www.agricultura.gov.br/images/MAPA/arquivos_portal/anuario_cana_ingles.pdf.

¹³ The World Bank, op. cit., s. 70.

ich infrastruktury wytwórczej. Warto jednakże zauważyć, że w tym sektorze, który wzrasta bez interwencji publicznej, to prywatne przedsiębiorstwa kierują znaczną częścią inwestycji międzynarodowych.

Taki stan rzeczy może doprowadzić do ograniczenia wszelkich oczekiwanych dla państw i regionów peryferyjnych korzyści. Można by zauważyć, że produkcja agropaliw przynosi również korzyści środowisku, jednakże znacznie mniejsze niż na przykład produkcja biogazu czy odnawialnej energii elektrycznej.

W Stanach Zjednoczonych wiele organizacji rolniczych zgodziło się z faktem, że agropaliwa posiadają pewne zalety, przyczyniają się do rozwoju energii odnawialnych i zrównoważonego rolnictwa, sprzyjają przyjaznym cenom dla rolników, wspierają rozwój obszarów wiejskich i ograniczają zasięg praktyki dumpingu wobec towarów podstawowych na rynku światowym. W rezultacie w państwie tym popyt na agropaliwa wzrósł, co zmieniło kontekst debaty wokół Farm Bill (ustawy rolnej) i co może wpłynąć na przebieg negocjacji w dziedzinie rolnictwa na forum WTO. Subsydia dla rolników w Stanach Zjednoczonych nie wpływają na wahania cen, a raczej to ceny rynkowe decydują o wysokości subsydiów. Wzrost produkcji etanolu i rosnące ceny miały natychmiastowe przełożenie na wysokość subsydiów rolnych, które z kwoty dwudziestu czterech miliardów dolarów w 2005 r. obniżone zostały do szesnastu i pół miliarda dolarów w 2006 r.¹⁴ Rosnący popyt na agropaliwa spowodował wzrost cen na surowce rolne, który wpłynął z kolei na podniesienie dochodów rolniczych.

Na tym tle rodzi się zasadniczy problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, na które nie wpływa jedynie konkurencja sposobów wykorzystania gruntów i intensywność gospodarki rolnej, ale również korelacja między produkcją agroenergii a cenami żywności. Wydaje się, że konflikt między „chlebem a ropą” realnie zagraża bezpieczeństwu żywnościowemu. Po raz pierwszy od trzydziestu lat zauważalne jest odwracanie się tendencji spadku cen produktów rolnych; zboża i rośliny oleiste stają się coraz droższe, tym samym wpływając na wzrost cen produktów mlecznych i mięsa. Skala tego zjawiska związana jest między innymi z rozpowszechnieniem upraw surowców rolnych na cele energetyczne.

Doskonałym przykładem omawianych przemian jest produkcja kukurydzy. W następstwie przyjęcia programu produkcji etanolu przez Stany

¹⁴ Institute for Agriculture and Trade Policy, *A Fair Farm Bill for the World. Series of Papers on the 2007 U.S. Farm Bill*, 2007, s. 4-5.

Zjednoczone cena kukurydzy w 2006 r. wzrosła o ponad dwadzieścia trzy procent, a w latach 2007-2008 – o sześćdziesiąt procent¹⁵. Plony kukurydzy przeznaczone były na produkcję etanolu, ich zagospodarowanie na cele spożywcze uległo ograniczeniu. Opisana sytuacja była efektem polityki wysokich subwencji i realizacji celów ustanowionych przez Stany Zjednoczone w dziedzinie biopaliw¹⁶. W raporcie z 2008 r. dotyczącym rozwoju na świecie (*Agriculture for Development*) Bank Światowy stwierdził, że „przyjmując, iż Stany Zjednoczone są największym eksporterem kukurydzy na świecie, rozwój biopaliw przyczynił się do zmniejszenia zapasów zboża, powodując jednocześnie naciski na ich zwiększenie na światowych rynkach. Produkcja biodiesla jest najbardziej odpowiedzialna za wzrost cen olejów roślinnych (z palmy, soi i rzepaku)”¹⁷.

Widać zatem wyraźnie, że agroenergetyka jest nieodłącznym elementem wpływającym na funkcjonowanie rynków rolnych. Zgodnie z prognozami ceny żywności w ciągu najbliższych dziesięciu lat będą stale rosły, nawet jeżeli rozwijany będzie sektor biopaliw drugiej generacji¹⁸. Regulacje rządowe i wsparcie cen wpłynęły na ewolucję przemysłu etanolowego w Brazylii i Stanach Zjednoczonych – dwóch największych producentów etanolu na świecie. W Brazylii etanol produkowany jest z trzciny cukrowej po cenach konkurujących z cenami ropy naftowej. W Stanach Zjednoczonych stale rosną ceny kukurydzy i gruntów, na których roślina ta jest uprawiana, ponieważ przedsiębiorstwa z przemysłu naftowego konkurują z producentami żywności i pasz o to dobro. Długoterminowa rentowność produkcji etanolu z kukurydzy nie jest jednak pewna, gdyż wymaga wysokiego poziomu ochrony i interwencjonizmu; od 1978 r. etanol stanowi przedmiot wsparcia w postaci dopłat w wysokości pięć-

¹⁵ The World Bank 2007, op. cit., s. 70.

¹⁶ D. McDonald, R. Nair, T. Podbury, B. Sheldrick, D. Gunasekera i B. S. Fisher, *US Agriculture without Farm Support*, ABARE Research Report, Canberra, wrzesień 2006 r., s. 21-22.

¹⁷ The World Bank, op. cit., s. 70.

¹⁸ „W Farm Bill z 2008 r. sekcja poświęcona energii została powiększona i kładzie nacisk na rozwój biopaliw, w szczególności wspierając zastępowanie systemu bazującego na kukurydzy systemem bazującym na celulozie”, Institute for Agriculture and Trade Policy, *Le Farm Bill américain et la Politique Agricole Commune: quelle direction pour demain? Un dialogue international sur les politiques agricoles américaine, canadienne et européenne*, Raport konferencyjny, 14 i 15 maja 2007 r., Charles Sumner School, Washington, DC, s. 8 ; B. Lilliston, *Farm Bill Perpetuates Market Deregulation and Volatility. Small Gains in Bioenergy, Conservation, Local Foods, Food Aid*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 13 maja 2008 r., s. 1; zob. też: D. R. Olson, *Farm Bill a Missed Opportunity*, Institute for Agriculture and Trade Policy, 13 maja 2008 r., s. 2.

dziesięciu jeden centów za galon¹⁹, a jego rynek jest chroniony cłem importowym wysokości pięćdziesięciu czterech centów za galon, co ograniczyło import z Brazylii etanolu wytworzonego z tańszej trzciny cukrowej.

„Obecnie, koszty produkcji etanolu z celulozy są wysokie ze względu na trudne procesy technologiczne rozkładu celulozy. Jednakże postęp w tej dziedzinie widoczny jest dzięki rozwijającej się technologii zastosowania nowych niedrogich enzymów wykonujących tę pracę”²⁰.

Kolejne rządy w Stanach Zjednoczonych przekonują opinię publiczną, że agropaliwa sprzyjają poprawie bezpieczeństwa energetycznego i stanowią początek niezależności energetycznej. Mimo to przemysł amerykański popiera ustanowienie globalnego rynku biopaliw. Taki rynek wymusi zniesienie ceł importowych na etanol w Stanach Zjednoczonych, co doprowadziłoby do zwiększenia przywozu tego paliwa z Brazylii i państw półkuli południowej w celu zaspokojenia zapotrzebowania Ameryki Północnej. Te względy stanowią przedmiot debaty społecznej, skoncentrowanej wokół pytania, czy zniesienie ceł importowych nie ugodzi w rozwój i autonomię przemysłu w Stanach Zjednoczonych.

W debacie publicznej w UE agropaliwa uważane są za niskoemisyjną alternatywę dla paliw kopalnych²¹. W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, które za priorytetową obrały produkcję bioetanolu, UE skupia się przede wszystkim na produkcji biodiesla²². Kwestie niezależności i bezpieczeństwa energetycznego są podnoszone w tej debacie w znacznie mniejszym stopniu niż za oceanem. Ogólnie rzecz ujmując, europejscy rolnicy z entuzjazmem przyjęli okazję zwiększenia produkcji agropaliw, a zwłaszcza związaną z nią podwyżkę cen. Deklarują elastyczność produkcji, która pozwoliłaby na rozwój upraw celowych dla agroenergetyki.

Rządy państw europejskich promują produkcję energii odnawialnych, wykorzystując różnorodne środki polityczne i prawne²³. Środki polegające na pomocy publicznej nie tylko stymulują produkcję, lecz również wy-

¹⁹ Galon amerykański odpowiada niecałym czterem litrom (przyp. tłumacza).

²⁰ *Resources*, lato 2007, wyd. 166, Washington, s. 16-19, dostępne na: www.rff.org/Pages/default.aspx.

²¹ P. Velilla, *La bioéconomie, la PAC et l'OMC ou le droit entre développement durable et terra incognita*, w: *XXIVe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural*, Caserta, 26-29 września 2007 r., Comité Européen de Droit Rural, 2007, s. 6-8.

²² F. Jacquet, L. Bamière, J.-C. Bureau, L. Guinde i in., *Les enjeux du développement des biocarburants dans l'Union européenne*, „INRA Recherches en économie et sociologie rurales”, nr 2-3, wrzesień 2007 r.

²³ P. Velilla, op. cit, s. 6-8.

mianę międzynarodową. Każde państwo członkowskie UE do 2020 r. zobowiązało się osiągnąć dziesięcioprocentowy udział biopaliw we wszystkich paliwach transportowych. W 2010 r. wykorzystanie agropaliw stanowiło niemal sześć procent ogólnego zużycia wszystkich paliw w UE, co oznacza, że w najbliższych latach należy zwiększyć ten wskaźnik co najmniej o kolejne cztery procent.

Polityka europejska w tej dziedzinie została dobrze opisana w Komunikacie Komisji z 8 lutego 2006 r.²⁴ W tym dokumencie wyznaczone zostały trzy cele. Pierwszy cel dotyczy dalszej promocji biopaliw w UE i krajach rozwijających się oraz zagwarantowania, że ich produkcja i wykorzystywanie ma globalnie pozytywne skutki dla środowiska i że przyczyniają się one do realizacji celów strategii lizbońskiej. Chodzi tu przede wszystkim o potwierdzenie celów z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/30/WE z 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych²⁵.

Drugim celem wyznaczonym w strategii było przygotowanie do stosowania biopaliw na szeroką skalę dzięki poprawie ich konkurencyjności cenowej poprzez optymalizację wyspecjalizowanych upraw energetycznych, prowadzenie badań nad biopaliwami drugiej generacji oraz wspieranie wprowadzania ich do obrotu w drodze rozszerzenia zakresu projektów demonstracyjnych i usuwania barier o nietechnicznym charakterze.

Jako trzeci cel, Komisja Europejska wyznaczyła badanie możliwości otwierających się przed krajami rozwijającymi się – w tym tych, które zostały poszkodowane w wyniku reformy systemu cukrowego UE – w zakresie produkcji roślin energetycznych i biopaliw oraz określenie roli, jaką mogłyby odgrywać UE we wspieraniu rozwoju zrównoważonej produkcji biopaliw.

Z kolei dyrektywa Rady nr 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej²⁶ pozwala państwom członkowskim przyznawać ulgi podatkowe, które są uznawane za pomoc państwa i nie mogą być stosowane bez uprzedniej zgody Komisji Europejskiej²⁷. Jednakże wiele państw nie jest w stanie

²⁴ Strategia UE na rzecz biopaliw, w: KOM (2006) 34 wersja ostateczna.

²⁵ Dz. Urz. WE L 123 z 17 maja 2003 r.

²⁶ Dz. Urz. WE L 283 z 31 października 2003 r.

²⁷ P. Velilla, op. cit., s. 6 i 8, na temat pomocy państwa w sektorze rolnym zob. też: J.-M. Communier, *Le droit communautaire des aides d'État*, L.G.D.J., Paryż 2000, s. 1 i 137-139;

samodzielnie pokryć swych potrzeb energetycznych i zamierza zwiększyć import produktów energetycznych. Wyznaczając cele udziału biopaliw w ogólnej wielkości paliw wykorzystywanych w transporcie (5,75 procent do 2010 r.) UE wyszła z założenia, że od jednej trzeciej do nawet ponad trzech czwartych agropaliw będzie pochodziło z importu. Z tego względu cele wyznaczone na poziomie europejskim nie będą mogły zostać zrealizowane bez wpływu na ceny na rynkach międzynarodowych²⁸.

Europa, w odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, nie dysponuje wielką powierzchnią gruntów rolnych, dlatego tym bardziej kontrowersyjna jest wizja rozwijania sektora agropaliw. Konieczne byłoby zagospodarowanie trzynastu milionów hektarów ziemi, aby uniezależnić podaż agropaliw na potrzeby UE od krajów spoza jej terytorium. Oznacza to, że około dwadzieścia procent całkowitej powierzchni gruntów rolnych miałyby zostać przeznaczone na uprawy roślin energetycznych²⁹. Zapotrzebowanie będzie wynosić około trzynastu milionów hektarów, czyli nieco mniej niż dwadzieścia procent powierzchni przeznaczonej dzisiaj pod uprawy rolne w UE-25. Wykorzystanie takiej powierzchni na cele energetyczne będzie miało znaczący wpływ na ceny rolne w UE, ponieważ już jest on zauważalny w przypadku zagospodarowania mniejszej powierzchni. W 2007 r. niemal trzy miliony hektarów było wykorzystywane do upraw roślin energetycznych, a dodatkowe trzy miliony hektarów zostały pozostawione odłogiem w celu przygotowania ich do tego rodzaju zasiewu w 2010 r.³⁰

Zgodnie ze stanowiskiem niektórych środowisk związanych z ekologią, narzucone przez państwo zwiększenie popytu na agropaliwa jest sprzeczne ze zrównoważoną i ekologiczną uprawą biomasy, gdyż wpływa ono na znaczną część rynku³¹. Można się zatem obawiać, że zwiększenie wielkości importowanej biomasy skomplikuje znacznie wprowadzanie społeczno-ekologicznych norm prawa międzynarodowego. Co więcej, wsparcie polityczne importu biomasy zagraża skuteczności i wiarygodności

C. Blumann, *La réforme de la Politique Agricole*, „Cahiers de Droit Européen” 40, 2004, nr 3-4, s. 297-335; interesująca analiza nowych tendencji w prawie rolnym przedstawiona została w: R. Budzinowski, A. Suchoń, K. Błażejewska, *Rapport national, Pologne, XXVI^{ème} Congrès et Colloque Européens de Droit Rural, Comité Européen de Droit Rural, Bukareszt, 21-24 września 2011 r.*, s. 15-16.

²⁸ F. Jacquet, L. Bamière i in., op. cit.

²⁹ Ibidem.

³⁰ P. Velilla, op. cit., s. 6 i 8.

³¹ F. Jacquet, L. Bamière i in., op. cit.

systemów certyfikacji jej zasobów wprowadzonych przez Niemcy i inne państwa pragnące zagwarantować zgodność agroenergii z kryteriami zrównoważonego rozwoju³².

W 2020 r. rozwój sektora biopaliw pierwszej generacji na dotychczasowym poziomie negatywnie wpłynie na bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność dla ludzi i zwierząt i doprowadzi do wzrostu cen upraw polowych. Natomiast prognozy pokazują, że stopniowe wprowadzanie biopaliw drugiej generacji, częściowo zastępujących pierwszą generację biopaliw od 2015 r., pozwoli ograniczyć negatywne następstwa biopaliw na bezpieczeństwo dostaw żywności na świecie, choć ich nie wyeliminuje³³. W tym miejscu powstaje pytanie, czy system certyfikacji dla zrównoważonych agropaliw wprowadzony przez UE³⁴ i niektóre państwa członkowskie pozwoli zagwarantować przestrzeganie standardów ekologicznych i społecznych.

W Niemczech projekt dekretu w sprawie zrównoważonego wykorzystania biomasy (BioNachV)³⁵, przyjęty przez rząd związkowy 5 grudnia 2007 r., zawiera postanowienia dotyczące ekologicznych aspektów omawianej problematyki³⁶. Przewiduje – z jednej strony – wymogi środowiskowe, które mają zapewnić zrównoważoną produkcję biomasy na agropaliwa, a z drugiej – zakazuje uprawy biomasy na obszarach uznanych za „grunty rolne o dużej wartości przyrodniczej”. Ponadto, wspomniany dekret wprowadził wymóg posiadania przez agropaliwa „potencjału redukcji gazów cieplarnianych” w wysokości trzydziestu procent w porównaniu z paliwami kopalnymi, wskaźnik ten ma zwiększyć się do czterdziestu procent od 2011 r.³⁷ Zgodność z tymi wymogami ma być

³² O procesach certyfikacji w Europie zob.: A. Prieur-Vernat, *Biomasse, biocarburants, évaluation environnementale: vers un processus de certification?*, Académie d'Agriculture de France, sesja 12 grudnia 2007 r.

³³ A. Forslund, *Biocarburants de deuxième génération: enjeux et perspectives économiques des utilisations énergétiques de la biomasse*, Académie d'Agriculture de France, sesja 10 marca 2009 r., s. 2.

³⁴ H. Fehrenbach, J. Giegrich, U. Sayer i in., *Criteria for Sustainable Bioenergy Use on a Global Scale*, Insitut für Energie und Umweltforschung, Heidelberg-Freiburg-Bonn, styczeń 2008 r., s. 2, dostępne na: www.ifeu.de/nachhaltigkeit/pdf/executive_summary_criteria_sustainable_biomassEN.pdf.

³⁵ *Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Erzeugung von zu Biokraftstoffen verwendeter Biomasse (Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung – BioNachV)*, cytowany przez: H. Fehrenbach, J. Giegrich, U. Sayer, ibidem.

³⁶ Ibidem, podobna krytyka była podniesiona podczas kolokwium 5 grudnia 2007 r. *Agroenergie versus Ernährungssouveränität? Ölpalmlantagen und Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien*, Berlin-Kreuzberg, www.fdcl-berlin.de/index.php?id=1362.

³⁷ Ibidem.

potwierdzona certyfikatem. Jednak nie uwzględniono w nim problemów pośredniej zmiany użytkowania gruntów, na przykład przenoszenia pastwisk do doliny Amazonki w Brazylii w wyniku zastępowania dotychczasowych pastwisk przez uprawy roślin energetycznych³⁸.

Największą wadą niemieckiego dekretu w sprawie zrównoważonego wykorzystania biomasy jest brak odwołania się do praw człowieka i podstawowych norm społecznych. Ani prawo do odpowiedniego wyżywienia, ani Międzynarodowy pakt praw człowieka i obywatela, ani podstawowe prawa pracy określone przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) ani nawet Konwencja nr 169 MOP (dotycząca ludności tubylczej i plemiennej) nie znalazły w nim odniesienia³⁹.

Niektóre organizacje ekologiczne ostro krytykują strategię rozwoju wykorzystania agropaliw, zwracając uwagę na jej negatywne konsekwencje widoczne w Europie, a w szerszym ujęciu – także w państwach rozwijających się. Ostrzegają przy tym, że produkcja na wielką skalę może doprowadzić do utraty różnorodności biologicznej w Europie. Sektor agropaliw już przyczynia się do zachwiania zrównoważonego rozwoju w państwach na południowej półkuli, czyli w regionach istotnych dla światowego systemu produkcji, ich produkcja bowiem odpowiada na popyt Europy i Azji. „Biopaliwa w ujęciu ogólnym i w skali świata są przyczyną zwiększonej wycinki drzew tropikalnych na rzecz upraw palmowca, którego olej jest przekształcany w diestr wykorzystywany w samochodach napędzanych dieslem, i konkurują z produkcją na cele żywnościowe, powodując wzrost cen, podczas gdy zjawisko głodu i niedożywienia stale się powiększa i dotyka obecnie około ośmiuset pięćdziesięciu milionów ludzi na świecie; zmusza ludność autochtoniczną do opuszczania zamieszkanich terenów ze względu na aktywność plantatorów; biopaliwa nie emitują mniej dwutlenku węgla w trakcie spalania niż paliw kopalne, są też źródłem większej ilości lokalnych zanieczyszczeń niż paliwa konwencjonalne”.

Podsumowując, debata publiczna dotycząca agropaliw w Europie charakteryzuje się aktywną krytyką ich modelu produkcji i konsumpcji sprzecznych z zasadami zrównoważonego rozwoju⁴⁰.

³⁸ F. Jacquet, L. Bamiere, op. cit.

³⁹ F. Mingorance, *The Flow of Palm Oil Colombia – Belgium/Europe. A Study from a Human Rights Perspective*, listopad 2006 r., s. 72-74. Szczególnie poruszający był referat M. Hurtado Lidoro, *Proceso de Comunidades Negras en Colombia*, podczas sympozjum 5 listopada 2007 r. (zob. *Agroenergie*, op. cit.).

⁴⁰ F. Jacquet, L. Bamière i in., op.cit.

Technologie produkcji agropaliw pierwszej generacji łączy wspólny aspekt związany z przekształcaniem na paliwa płodów rolnych z produkcji na cele żywnościowe. Technologia drugiej generacji rozwija się dzięki wysiłkom w dziedzinie badań naukowych, a jej podstawą jest wytwarzanie agropaliw z lignocelulozy – substancji powszechnie dostępnej na całej planecie⁴¹. Pojęcie „wytwarzanie” odsyła w pierwszej kolejności do wykorzystywanych źródeł węgla odnawialnego i zasobów roślinnych pozyskiwanych, by do niego dotrzeć. O ile pierwsza generacja korzystała ze skrobi, cukrów bezpośrednio fermentowanych i olejów roślinnych pozyskanych w szczególności ze zbóż, trzciny cukrowej i roślin oleistych oraz tłuszczów zwierzęcych, o tyle druga generacja czerpie z części lignocelulozowych pochodzących z roślin jednorocznych i wieloletnich, produktów ubocznych i odpadów, a trzecia generacja wykorzystuje algi i mikroalgi.

Trzy generacje biopaliw wyróżnia się na podstawie wykorzystywanego do ich produkcji surowca i zależy od stanu nauki w tej dziedzinie. Obecnie jedynie biopaliwa pierwszej generacji są produkowane na skalę przemysłową. Druga i trzecia generacja biopaliw są nadal przedmiotem badań, a ich produkcja przemysłowa przewidywana jest nie wcześniej niż na lata 2012-2020. (W niemieckim Fryburgu istnieje wprawdzie pilotażowa instalacja produkująca piętnaście tysięcy ton syntetycznego oleju napędowego drugiej generacji rocznie, ale jest to przedindustrialna skala produkcji)⁴². Technologie drugiej generacji przekształcające biomasę lignocelulozową⁴³ mają wiele zalet w porównaniu z agropaliwami pierwszej generacji⁴⁴. To wyróżnienie różnych generacji biopaliw uwidacznia trzy ważne aspekty: główne przeznaczenie wykorzystywanej biomasy – żywnościowe lub nieżywnościowe, konkurencję w sposobie użytkowania

⁴¹ F. Houllier, *Biocarburants de deuxième génération: introduction aux défis scientifiques, biologiques, technologiques et économiques. Introduction*, Académie d'Agriculture de France, sesja 10 marca 2010 r., s. 1.

⁴² A. Departe, *Étude prospective sur la seconde génération de biocarburants. Analyse de l'efficacité économique de trois filières de production de substituts au gazole dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique*, „Les Cahiers de la DG Trésor” 2010, nr 3, wrzesień, s. 7; zob. także M. J. O'Donohue, *Les voies biologiques de la conversion de la biomasse, aujourd'hui et demain*, Académie d'Agriculture de France, sesja 12 grudnia 2007 r. oraz L. Bamière, J.-C. Bureau, L. Guinde, H. Guyomard, F. Jacquet, D. Treguer, *Prospects for EU Biofuel Production and Trade*, „TRADEAG – Agricultural Trade Agreements Working Papers”, lipiec 2007 r., s. 25.

⁴³ É. Chonemile, *Du diester au biodiesel un succès français à vocation universelle. Introduction*, Académie d'Agriculture de France, sesja 11 marca 2009 r.

⁴⁴ F. Houllier, op. cit.

gruntów, efektywność energetyczną na jednostkę powierzchni różnych systemów produkcji biomasy. Agropaliwa drugiej generacji wytworzone z odpadów pochodzenia rolniczego lub leśnego lub upraw rolnych niezdatnych do spożycia pozwalają ograniczyć konkurencję z sektorem żywnościowym⁴⁵.

Rozwój technologii agropaliw drugiej generacji oznacza urzeczywistnienie wspólnych wysiłków, będących częścią procesu przejścia do gospodarki niskoemisyjnej. Z tego względu produkcja agropaliw drugiej generacji, korzystna z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego, może stać się wyjątkową szansą w zakresie technologii i gospodarki dla rolnictwa i leśnictwa.

Wytwarzanie surowców rolnych do produkcji agropaliw drugiej generacji może być postrzegane także jako szansa dla wzrostu produkcji rolnej i rozwoju obszarów wiejskich w państwach rozwijających się. Trzeba jednak zauważyć, że szansa ta może być wykorzystana tylko wówczas, gdy wiedza i technologie produkcji agropaliw zostaną wdrożone do lokalnych systemów produkcji energii, a procesy produkcji będą uwzględniać lokalne warunki i poziom życia – nie będą przyczyniać się do ograniczania ilościowego czy jakościowego produkcji żywności.

„Komisja zaleca, by szczególną uwagę poświęcić nie tylko dostępowi do technologii produkcji biopaliw, ale także równemu rozdziałowi praw własności intelektualnej związanych z ich rozwojem. [...] Na przykład w krajach rozwijających się systemy upraw mieszanych »żywność-paliwa« mogą umożliwić społecznościom wiejskim stać się samowystarczalnymi energetycznie, jednocześnie poprawiając wydajność pól rolnych i dywersyfikując źródła ich dochodu. Społeczności wiejskie mogą także czerpać dodatkowe dochody z lokalnych i regionalnych rynków biopaliw»⁴⁶.

Warto dodać w tym miejscu, że przypisując znaczenie świadczeniom rynku, nie powinno pomijać się występujących w tym kontekście pewnych wartości społecznych (kolektywnych) i związek między tymi dwoma wymiernymi nie może zostać zdominowany przez logikę handlu.

⁴⁵ A. Forslund, op. cit., s. 4.

⁴⁶ Comité Consultatif Commun d'Éthique pour la Recherche Agronomique, *Relever le défi alimentaire et celui de la valorisation non alimentaire des productions agricoles. Le cas des biocarburants liquides, avis adopté par le comité*, 19 marca 2010 r., s. 16. Rozwój lokalny tych technologii i zestawienie porównawcze obu generacji biopaliw mogą być postrzegane na pierwszy rzut oka jako wzajemnie sprzeczne, zob.: *Agrocarburant: un éthanol à base de manioc expérimenté en Colombie*, „Info rédaction” z 30 sierpnia 2009 r.

Potrzebna jest refleksja nad sposobem nadania materialnego znaczenia wartościom, które leżą u podstaw wyborów prawnych i politycznych. Gdy chodzi o dyscyplinę agroenergetyczną, wyznaczone cele wpływają zasadniczo na warunki życia społeczności na całym świecie i pomagają ustalić przesłanki ustanowienia hierarchii wyrażonej w normatywnej dystynkcji pomiędzy ceną a godnością⁴⁷.

Obrót produktami agroenergetycznymi w gospodarce globalnej prowadzi do ekspansji i ujednolicenia, im bardziej zaznaczają się potrzeby konsumpcji i dystrybucji, tym bardziej rośnie kapitał i jego kumulacja. W rezultacie stosowanie technologii produkcji agropaliw przez rolników w państwach rozwijających się stoi pod znakiem zapytania, ponieważ nie są oni w stanie konkurować z nowoczesnym rolnictwem. Drobne gospodarstwa rolne skupiają najmniej uprzywilejowaną część populacji na świecie i często są skazane na likwidację. Należałoby zatem przywrócić rolnictwo wiejskie, które odpowiadałoby jednocześnie na wyzwania energetyczne i potrzebę wielofunkcyjności obszarów wiejskich⁴⁸. Forma gospodarcza i prawna takich gospodarstw powinna zaś uwzględniać kolektywny charakter pracy ludzkiej⁴⁹.

AGROFUELS – AN OUTLINE OF LEGAL ISSUES

Summary

The growing demand for energy increases the importance of biofuels (agrofuels) production worldwide. This paper focuses on the production and use of agrofuels on the markets of the USA, Europe and Latin America. A special attention has been given to the agrofuels of the first and the second generation.

The increase in demand for agrofuels has resulted in higher prices of agricultural raw materials. This, in turn has increased rural incomes. Against this background rises a fundamental issue of food security that is not only dependent on the competitive land use and intensity of agriculture, but also on the correlation between the agroenergy production and food prices. In the author's opinion the conflict between 'bread and fuel' is a real threat to food security.

⁴⁷ J.-M. Boussard, H. Delorme, *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*, L'Harmattan, Paris 2007, s. 22.

⁴⁸ J. Hudault, *L'agriculture multifonctionnelle: aspects juridiques*, XVIIe Congrès Européen de Droit Rural, Comité Européen de Droit Rural, 13-16 października 1993 r., Interlaken, Comité Européen de Droit Rural, Paris 1999, s. 709-719, s. 711.

⁴⁹ X. Beulin, *Allocution*, Académie d'Agriculture de France, sesja 11 marca 2009 r., s. 4.

**GLI AGROCARBURANTI:
UN ABBOZZO DI PROBLEMATICA GIURIDICA**

Riassunto

La crescente domanda di energia fa aumentare l'importanza della produzione dei biocarburanti (agrocarburanti) nel mondo. L'articolo tratta in particolare di produzione e utilizzo di agrocarburanti, specie nell'ambito dei mercati degli Stati Uniti dell'America del Nord, dell'Europa e dell'America Latina. Le considerazioni riguardano soprattutto gli agrocarburanti di prima e seconda generazione.

La crescente domanda di biocarburanti ha portato alla crescita dei prezzi di materie prime agricole, la quale a sua volta ha contribuito a incrementare il reddito degli agricoltori. Su questo sfondo sorge un problema fondamentale riguardante la garanzia della sicurezza alimentare, sulla quale non incide solo la concorrenza dei modi di sfruttamento del suolo e l'intensità dell'attività agricola, ma anche la correlazione tra produzione di agroenergia e prezzo degli alimenti. Secondo l'autore il conflitto tra "pane e petrolio" costituisce una vera e propria minaccia alla sicurezza alimentare.

