

ROMAN BUDZINOWSKI

Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego

1. Tytułowe sformułowanie może, przynajmniej na pierwszy rzut oka, nieco zaskakiwać. Wszakże „żywnościowe wyzwania” – patrząc wstecz – stanowiły niezmiernie istotne uzasadnienie ingerencji ustawodawcy w sprawę rolnictwa, wyznaczały kierunek i determinowały rozwój prawa rolnego. Zdałoby się, że w warunkach współczesnego rynku, który charakteryzuje – przynajmniej w Europie – dostępność żywności o odpowiednich cechach, ich ranga powinna maleć, a co najmniej nie rosnąć. Tymczasem tendencja jest wręcz odwrotna. Wyzwania żywnościowe zyskują na znaczeniu nie tylko w polityce rolnej (tu: we Wspólnej Polityce Rolnej), ale także – w konsekwencji – w regulacji prawnej.

Dał temu wyraz komunikat Komisji Europejskiej z 18 listopada 2010 r.: „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”¹. Już jego tytuł wskazuje na kierunek rozwoju tej polityki w bieżącym okresie finansowania, a tym samym także kierunek kształtowania regulacji prawnej. Sformułowanie wyzwań WPR jest bardzo ogólne. Można jednak wskazać inne jeszcze wyzwania,

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010), 672 wersja ostateczna (dalej jako: Komunikat Komisji).

nawiązując do konkretnych problemów współczesnej rzeczywistości, i wymienić, dla przykładu, obok wyzwań klimatycznych², także ochronę różnorodności biologicznej, racjonalną gospodarkę wodną czy zabezpieczenie gleb przed erozją. Stanowią one konkretyzację ogólnych (tj. trzech już wymienionych) wyzwań WPR.

Oczywista jest odpowiedź na pytanie, które z nich jest najważniejsze. Bez obawy popełnienia błędu należałoby powiedzieć, że podstawowe wyzwanie związane jest z żywnością, ale musi być ono realizowane z zachowaniem tych, które dotyczą zasobów naturalnych oraz aspektów terytorialnych. Te dwa ostatnie wskazują na sposób realizacji wyzwań żywnościowych. Muszą one być uwzględniane łącznie, gdyż takie zaspokajanie potrzeb żywnościowych posiada społeczną akceptację i legitymizuje publiczną ingerencję w sprawę rolnictwa. To ostatnie stwierdzenie potwierdza fakt powoływania wspomnianego komunikatu Komisji w aktach prawnych Unii Europejskiej stanowiących ramy prawne tej polityki na lata 2014-2020.

Można więc powiedzieć, że wymienione „wyzwania przyszłości” znalazły wyraz w treści tych aktów prawnych i przewidzianych w nich instrumentach. Przedmiotem niniejszych rozważań są jedynie wyzwania związane z żywnością. W tym zakresie artykuł stanowi rozwinięcie i pogłębienie ogólnych refleksji objętych tematem „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań”³. W tym miejscu nie ma potrzeby uzasadniania znaczenia tak określonej tematyki badawczej dla rozwoju nauki prawa rolnego, a także w sferze stanowienia i stosowania prawa. Powołane wcześniej argumenty odnoszą się również do niniejszych rozważań⁴. W doktrynie tematyka wyzwań związanych z żywnością w kontekście ich roli w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego nie była przedmiotem w miarę całościowego opracowania. Stanowi ona główny motyw monografii J. S. Zegara dotyczącej współczesnych wyzwań rolnictwa⁵. W literaturze prawniczej były już poruszane różne aspekty tej tematyki⁶.

² Zob. bliżej K. Błażejewska, *Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 135 i n.

³ Zob. R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 11 i n.

⁴ Ibidem, s. 12-13.

⁵ J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.

⁶ Zob. np. R. Budzinowski, op. cit.; R. Norer, *Künftige Herausforderungen europäischer Agrarrechtswissenschaft*, w: J. Martínez (red.), *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, Baden-Baden 2012, s. 71 i n.; C. Blumann, *La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens*, „Revue de Droit Rural” 2013, nr 416, s. 17 i n.

Celem niniejszych rozważań jest konkretyzacja żywnościowych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej oraz określenie ich roli w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego. Ze względu na szeroki zakres tematyki badawczej, a jednocześnie ograniczone ramy artykułu, opracowanie ma charakter bardziej syntetyczny, a akty prawne powoływane są jedynie przykładowo. Stanowi ono próbę sformułowania kilku refleksji dotyczących współczesnego modelu rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz – w rezultacie – prawa rolnego. U podstaw prowadzonych rozważań leżą dwa założenia. Po pierwsze, ścisłe związki między rolnictwem (produkcją rolną) a wyżywieniem i żywnością przesadzają o równie ścisłych relacjach między prawem rolnym i prawem żywnościowym. Po drugie, bez rolnictwa (produkcji rolnej) nie byłoby dalszych etapów prowadzących do zaspokajania potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa⁷.

Wprawdzie rozważania koncentrują się na wyzwaniach odnoszonych do współczesności, ale ujmuje się je na tle pewnej perspektywy historycznej. Szczegółowe problemy dotyczą natomiast zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności oraz rozwoju systemów jakości żywności w nawiązaniu do wyzwań żywnościowych. Następnie w tym kontekście wypada przynajmniej odnieść się do tych związanych zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi. W rozważaniach nie można poprzestać jedynie na odwoływaniu się do aktów prawa rolnego, konieczne jest także sięgnięcie do regulacji, którą zalicza się do prawa żywnościowego.

2. Zaspokajanie potrzeb żywnościowych zawsze stanowiło „naturalne” wyzwanie rolnictwa, aczkolwiek sposób rozwiązywania problemów z tym związanych ulegał zmianom na przestrzeni czasu wraz z rozwojem tego działu gospodarki, zmianami innych sektorów, dostępnością czynników produkcji rolnej, postępem technologicznym, otwarciem na rynek zewnętrzny itd. Można by powiedzieć, że znoszeniu jednych barier (ograniczeń) w realizacji tego wyzwania towarzyszyło – na kolejnym etapie rozwoju – pojawianie się innych, które – razem wzięte – determinowały rozstrzygnięcia w zakresie polityki rolnej oraz w doborze instrumentów prawnych. Warto je prześledzić, nawet zakładając pewne uproszczenia, na tle stadiów rozwoju rolnictwa⁸.

Rolnictwo przedindustrialne służyło przede wszystkim zaspokojeniu głodu, zapewniało egzystencję, a jego podstawę stanowiło korzystanie z ziemi oraz związana z korzystaniem z ziemi hodowla zwierząt. Ten model rolnic-

⁷ Taką myśl formułuje L. Costato, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 3, s. 326.

⁸ Szerzej zob. R. Budzinowski, op. cit., s. 14 i n. (i podaną tam literaturę).

twą przechodził różne etapy rozwoju, jednakże w warunkach dominacji społeczeństwa rolniczego uzyskane produkty rolne były przeznaczone przede wszystkim na samozaopatrzenie. Z kolei rolnictwo industrialne ze względu na uprzemysłowienie, a tu zwłaszcza szerokie wykorzystanie postępu technologicznego, stopniowo spowodowało ogromny wzrost produkcji rolnej, a w konsekwencji – zaspokojenie popytu na żywność coraz większej liczby ludności. Wprawdzie to rolnictwo przyniosło obfitość taniej żywności w państwach bogatych, ale ujawniły się – i to na wielu płaszczyznach – ujemne skutki rozwoju tego działu gospodarki w postaci, dla przykładu, zanieczyszczenia gleby, zagrożenia dla bioróżnorodności, zmniejszenia powierzchni ziemi wykorzystywanej na cele produkcji rolnej itd.

Ingerencja publiczna, która towarzyszyła rozwojowi tego modelu rolnictwa, zmierzała do ograniczenia negatywnych skutków rozwoju, nie rezygnując – co oczywiste – z zapewnienia wyżywienia. Zasadniczą rolę w tym zakresie odegrała Wspólna Polityka Rolna. Jednakże proprodukcyjne – przez kilka dziesięcioleci – ukierunkowanie tej polityki nie doprowadziło do odpowiedniego podniesienia dochodów rolniczych, a spowodowało wiele niekorzystnych zjawisk w sferze rynku, w zakresie środowiska, bezpieczeństwa produktów rolnych i ich jakości. Dlatego, także ze względu na uwarunkowania międzynarodowe, nastąpiło przejście od rolnictwa monofunkcyjnego (produkcyjnego) do rolnictwa wielofunkcyjnego, pełniącego już różne funkcje na rzecz społeczeństwa. Na tle krytyki rozwoju rolnictwa industrialnego wyrosła idea rolnictwa zrównoważonego⁹, która – obok zrównoważenia – uwzględnia wielofunkcyjność rolnictwa oraz żywotność obszarów wiejskich.

Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej, jej adaptacja do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych, politycznych i międzynarodowych, była odpowiedzią na kolejne wyzwania, obejmujące także likwidację negatywnych skutków już wprowadzonych reform. Niewątpliwie wyzwania związane z żywnością towarzyszą Wspólnej Polityce Rolnej od początku, znalazły one przecież wyraz w postanowieniach traktatowych w postaci celów tej polityki (obecnie art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Dość wspomnieć choćby o zapewnieniu bezpieczeństwa zaopatrzenia, stabilizacji rynków, czy zabezpieczeniu odpowiednich cen dla konsumentów. Sprostanie wspomnianym wyzwaniom musiało uwzględniać rozwiązywanie również innych problemów, które pojawiały się na przestrzeni czasu, związanych – dla przykładu – z likwidacją nadwyżek produkcyjnych, ochroną środowiska w rolnictwie, rozwojem obszarów wiejskich, bezpieczeń-

⁹ Blżej o modelu rolnictwa zrównoważonego, jego uzasadnieniu i kształcie zob. J. S. Zegar, op. cit., s. 59 i n.

stwem żywności i jej jakością itd. Również i inne wyzwania obecnej WPR znalazły pewne odzwierciedlenie w doświadczeniach przeszłości.

3. Nieprzypadkowo spośród współczesnych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej na pierwszym miejscu wymienia się te związane z żywnością. Punkt wyjścia i uzasadnienie ogólne są oczywiste – głównym zadaniem rolnictwa jest dostarczanie żywności¹⁰. Natomiast szczegółowa argumentacja odwołuje się – w pierwszej kolejności – do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*), a także bezpieczeństwa żywności (*food safety*)¹¹.

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego jest wyzwaniem o charakterze zasadniczym¹². Przyjmuje się, że Unia Europejska powinna zaspokoić wzrastający popyt na żywność. Chodzi tu nie tylko o zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego mieszkańcom Europy, ale także wniesienie wkładu do zaspokojenia wzrastającego popytu na żywność w skali globalnej, skoro – według szacunku FAO – liczba ludności świata do 2050 r. zwiększy się do 9 mld, a popyt na żywność wzrośnie o 70%¹³. Omawiane wyzwanie nie zostanie zrealizowane samo przez się, wszakże słabości tkwią już w samym rolnictwie ze względu na biologiczny charakter wytwarzania i związane z tym ryzyko, długi cykl produkcyjny, wzrost kosztów produkcji i zmienność dochodów, rozproszenie i mały potencjał jednostek produkcyjnych itd.

Aby utrzymać silny sektor rolniczy i konkurencyjność związanego z nim przemysłu przetwórczego, należy temu sektorowi zapewnić odpowiednie wsparcie. Dlatego jednym z celów Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 jest zapewnienie opłacalnej produkcji rolnej przez wsparcie dochodów gospodarstw, poprawę konkurencyjności sektora rolniczego i wzmocnienie jego udziału jakościowego w łańcuchu żywnościowym oraz wynagradzanie za trudności związane z produkcją na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych¹⁴. Realizacja m.in. tego celu leży u podstaw unijnej regulacji dotyczącej zarówno rynków rolnych, płatności bezpośrednich, jak i rozwoju obszarów wiejskich. Można mieć wszakże wątpliwości, czy – dla przykładu – obecna organizacja rynków rolnych (np. rynku mleka) ogranicza zjawiska

¹⁰ Komunikat Komisji, s. 5.

¹¹ Zob. np. *Przyszłość WPR po 2013 r.*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 lipca 2010 r. w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. (2009/2236(INI)), P7_TA(2010)0286 oraz wspomniany Komunikat Komisji.

¹² Potwierdza to rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 stycznia 2011 r., o uznaniu rolnictwa za sektor strategiczny w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego (2010/2112 [INI]).

¹³ Komunikat Komisji, s. 2.

¹⁴ Komunikat Komisji, s. 8.

niepożądane, a w konsekwencji, czy gwarantuje osiąganie odpowiednich dochodów rolniczych, a w przyszłości – stabilność dostaw.

Spośród wielu barier, które ograniczają zapewnienie *food security*, warto zwrócić uwagę przynajmniej na kilka charakterystycznych dla współczesnych warunków gospodarowania. Na pierwszym miejscu należy wymienić zmniejszanie zasobów gruntów rolniczo wykorzystywanych wskutek przeznaczania ich na cele nierolnicze i wyłączenia z produkcji rolnej. To zjawisko jest efektem urbanizacji i industrializacji, ale ustawodawca powinien je ograniczać, chroniąc zwłaszcza grunty o największej przydatności rolniczej. Na stopień zaspokajania potrzeb żywnościowych może również w coraz większym zakresie wpływać (i wpływa) przeznaczanie produktów rolnych na cele nieżywnościowe. Wreszcie charakterystyczne dla współczesności jest zjawisko marnotrawienia żywności, występujące we wszystkich ogniwach łańcucha żywnościowego¹⁵. Jego skutki wykraczają poza sam problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Ze względu na doniosłość tego problemu Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r. wzywa zarówno Komisję, jak i państwa członkowskie do podjęcia na różnych płaszczyznach działań służących ograniczeniu tego zjawiska¹⁶.

Z bezpieczeństwem żywnościowym łączy się ściśle zapewnienie bezpieczeństwa żywności, rozumiane jako ogół warunków, które muszą być spełnione w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka¹⁷. Jeśli dąży się do zwiększenia produkcji rolnej w warunkach ograniczania kosztów, to naturalną konsekwencją staje się zagrożenie jakości zdrowotnej żywności. Konsument ma prawo oczekiwać żywności bezpiecznej dla zdrowia, natomiast producenci oraz inne podmioty występujące w łańcuchu żywnościowym powinni spełniać wymogi przewidziane dla takiej żywności. Regulacje unijne i krajowe przewidują szeroki wachlarz instrumentów zabezpieczających jakość zdrowotną żywności, można zaś mieć uzasadnione zastrzeżenia co do skuteczności ich stosowania w praktyce¹⁸.

¹⁵ Zob. bliżej K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, w niniejszym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”, s. 119-133.

¹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r.: Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE (2011/2175 (INI))(2013/C 227 E/05), Dz. Urz. UE C 2013.227E.25.

¹⁷ Co do pojęcia „bezpieczeństwo żywności” zob. art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.jedn.: Dz. U. 2010, Nr 136, poz. 914 ze zm.

¹⁸ Słuszna uwaga K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 195 i n. Autorka pokazuje też relacje między bezpieczeństwem żywnościowym a bezpieczeństwem żywności.

Szczególnie mocno rysuje się problem zapewnienia bezpieczeństwa żywności na tle rosnącej roli przemysłu spożywczego (a tu żywności wysoko przetworzonej) kosztem pierwotnej produkcji rolnej oraz wprowadzania innowacji w rolnictwie. To pierwsze zjawisko może prowadzić (i prowadzi) do wielu zaburzeń zdrowotnych, a w celu jego ograniczenia należy promować tzw. zdrowy sposobu odżywiania. Innowacje w rolnictwie dotyczące żywności, których wprowadzanie wymaga szczególnej ostrożności, są przedmiotem wielu regulacji prawnych. Dość wspomnieć, tytułem przykładu, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności¹⁹. Do takiej żywności stosuje się również przepisy unijne dotyczące żywności, w tym oczywiście rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego²⁰. Ostatecznie do konsumenta należy wybór żywności, którą spożywa, ale przy założeniu, że gwarantuje się mu informację o produkcie, która ten wybór umożliwi. Daje temu wyraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²¹.

Ponadto przepisy przewidują udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących bezpieczeństwa żywności²². Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka i interesów konsumentów realizowane jest z jednoczesnym zapewnieniem efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego; funkcjonowanie tego rynku nie powinno jednak odbywać się kosztem bezpieczeństwa żywności²³.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001 (Dz. Urz. UE z 11 grudnia 2015 r., L 327/1).

²⁰ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1 lutego 2002 r. ze zm.).

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L 304 z 22 listopada 2011 r. ze zm.).

²² Bliżej zob. A. Germanò, E. Rook Basile, *Biotecnologia e sicurezze alimentare*, „Rivista di Diritto Agrario” 2014, z. 2, s. 199 i n.

²³ O pewnym konflikcie celów prawa żywnościowego zob. P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 53 i n.

Odpowiedzią na potrzeby konsumentów, a także na konkurencję na globalnym rynku jest rozwój systemów jakości żywności. Z jednej strony zapotrzebowanie na żywność tzw. wysokiej jakości będzie rosło wraz ze świadomością zagrożeń, jakie niosą współczesna „uprzemysławiana” produkcja rolna oraz „nowoczesny” przemysł przetwórczy, z drugiej natomiast – już dziś ta żywność ma istotne znaczenie dla potencjału produkcyjnego i eksportowego Unii Europejskiej. Jej rola na zglobalizowanym rynku, ze względu na znoszenie barier, będzie wzrastać w celu zapewnienia wysokiego poziomu konkurencyjności i rentowności rolnictwa unijnego.

Tym oczekiwaniom wychodzi naprzeciw rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych²⁴. Wyraża ono już nowe podejście Unii Europejskiej w zakresie polityki jakości żywności²⁵. Realizacji tej polityki służy też wprowadzenie przepisów dotyczących nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych i określeń tradycyjnych do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych²⁶ oraz zachęt dla rolników i grup rolników do udziału w systemach jakości żywności do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich²⁷.

Wprawdzie Wspólna Polityka Rolna już wcześniej uwzględniała zasoby naturalne i aspekty terytorialne rolnictwa, ale dopiero w tym wieku zyskały one miano wyzwań. Rolnictwo wprawdzie może pozytywnie wpływać na środowisko i zagospodarowanie przestrzeni, ale może również – ze względu na intensywność i „uprzemysławianie” produkcji – powodować negatywne skutki w postaci, dla przykładu, ograniczenia bioróżnorodności, niszczenia

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE z 14 grudnia 2012 r., L 343/1).

²⁵ Bliżej zob. K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 119 i n.

²⁶ Art. 92 i n. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz uchylającego rozporządzenia rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) 1234/2007 (Dz. Urz. UE z 20 grudnia 2013 r., L 347/671).

²⁷ Art. 16 i n. rozporządzenia 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 z 20 grudnia 2013 r., L 347/487).

cennych dla środowiska obszarów, zanieczyszczenia gruntów, emisji gazów cieplarnianych itd. Aby zapewnić bezpieczeństwo żywności (po części także bezpieczeństwo żywnościowe) należy zachować zasoby naturalne składające się na bazę produkcyjną tego działu gospodarki (np. grunty rolne, woda, zasoby genetyczne zwierząt i roślin itd.) w takim stanie, który umożliwi prowadzenie działalności rolniczej i wytwarzanie „zdrowej” żywności²⁸.

Zakłada to zróżnicowanie rolnictwa, ochronę środowiska i klimatu oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Sprostaniu omawianym tu wyzwaniom służy realizacja zasady rolnictwa zrównoważonego, utrzymanie gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z wymogami środowiska, czy zapewnienie dobrostanu zwierząt. Ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego wielofunkcyjność obszarów wiejskich, z dominującą funkcją w zakresie produkcji rolnej, ma swoje granice w sytuacji, gdy następuje przeznaczanie gruntów rolnych na cele energetyczne, a produktów rolnych – na cele nieżywnościowe²⁹. Trzeba wszakże zauważyć, że wyzwania związane z zachowaniem zasobów naturalnych oraz aspektem terytorialnym zostały szeroko uwzględnione zwłaszcza w przepisach dotyczących płatności bezpośrednich oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich³⁰.

4. Jak widać, współczesne wyzwania związane z żywnością odgrywają istotną rolę w kształtowaniu Wspólnej Polityki Rolnej oraz regulacji prawnej; wpływają one na wiele aspektów tej polityki, a także na zróżnicowanie i rozbudowę instrumentacji prawnej. Zaspokojenie rosnącego popytu na żywność powinno następować z jednoczesnym zmniejszeniem presji na środowisko³¹, nie da się bowiem sprostać wyzwaniom żywnościowym, jeśli nie uwzględni się ograniczoności zasobów naturalnych oraz aspektu terytorialnego rolnictwa. Rodzi się wszakże pytanie, w jakim stopniu już wprowadzone instrumenty prawne okazały się – w rozważanym tu zakresie – skuteczne. Na to pytanie trzeba

²⁸ Zdaniem U. Hampickego (*Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft aus ökonomischer Perspektive*, „Agrar und Umweltrecht” 2014, nr 10, s. 366 i n.) ustawodawca powinien bliżej określić prawo producenta rolnego do korzystania z zasobów naturalnych w rolnictwie.

²⁹ Zob. bliżej B. le Baut-Ferrarese, *Les énergies renouvelables, nouveau champ d'activité pour les entrepreneurs agricoles*, „Revue de Droit Rural” 2012, nr 399, s. 15 i n.

³⁰ Zob. np. D. Milanowska, *Płatność za zazielenienie w nowym modelu dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015, s. 7 i n.; S. Prutis, *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015, s. 39 i n.; P. Gała, *Problematyka bioróżnorodności w nowym PROW na lata 2014-2020*, „Studia Iuridica Agraria” 13, 2015, s. 165 i n.

³¹ Jest to zasadnicza teza J. S. Zegara, op. cit., s. 335.

będzie już niedługo odpowiedzieć choćby dlatego, by wypracować cele i założenia Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r.

Przeprowadzone rozważania upoważniają także do sformułowania paru refleksji na temat wyzwań, jakie stoją przed nauką prawa rolnego i żywnościowego. Wspomniane związki między rolnictwem a wyżywieniem, przekładające się na ścisłe relacje między prawem rolnym i żywnościowym, wskazują, że agrarysta powinien uwzględniać zarówno aspekty rolne, jak i żywnościowe badanej regulacji prawnej. Rozdzielenie tych aspektów jest bardzo trudne, nadto byłoby ono także niecelowe. Uwzględnienia przez agrarystę wymaga także problematyka środowiskowa. Dopiero łączne ujęcie tych trzech aspektów umożliwi prowadzenie efektywnych badań w zakresie wyzwań związanych z żywnością.

CONTEMPORARY CHALLENGES RELATED TO FOOD AND THEIR ROLE IN SHAPING THE AGRICULTURAL POLICY AND AGRICULTURAL LAW

Summary

The aim of the deliberations in this article is to articulate the food challenges before the Common Agricultural Policy and to determine their role in shaping the agricultural policy and agricultural law. It is also an attempt to formulate a few reflections on the contemporary model of the development of CAP, and therefore the agricultural law as such. It is not accidental that among the contemporary challenges, those arising in connection with food are primary. A detailed study presented in this article examines food safety and food security as well as the development of food quality systems. In this context, challenges connected with natural resources and territorial aspects have been addressed, to finally conclude that having in mind all those, tight connections between agricultural policy and food policy and between agricultural law and food law must be emphasised.

LE SFIDE CONTEMPORANEE CONNESSE ALL'ALIMENTAZIONE E IL LORO RUOLO PER IL DIVENIRE DELLA POLITICA AGRICOLA E DEL DIRITTO AGRARIO

Riassunto

L'obiettivo delle considerazioni è di stabilire le sfide alimentari della Politica Agricola Comune e di determinare il loro ruolo per il divenire della politica agricola e del diritto agrario. Lo studio costituisce un tentativo di formulare alcune riflessioni su un modello contemporaneo di sviluppo della Politica Agricola Comune e – di conseguenza – del diritto agrario. Non a caso tra le sfide contemporanee della politica agricola comune in

primo luogo vengono menzionate quelle connesse all'alimentazione. L'oggetto delle considerazioni particolari sono invece i problemi relativi a garantire la sicurezza alimentare e la sicurezza degli alimenti ed anche allo sviluppo di sistemi di qualità alimentare. In questo contesto l'autore affronta le sfide connesse alle risorse naturali e agli aspetti territoriali, invece nella parte conclusiva – tenendo conto dell'importante ruolo attribuito alle sfide alimentari – mette tra l'altro in rilievo una stretta relazione tra la politica agricola e quella alimentare e tra il diritto agrario e quello alimentare.