



CEDR

Comité européen de droit rural
European Council for Rural Law
Europäische Gesellschaft für
Agrarrecht und das Recht des
ländlichen Raums

**Congrès européen de droit rural – 18–21 septembre 2019
Poznań (Pologne)**

**European Congress of Agricultural Law – 18–21 September 2019
Poznań (Poland)**

**Europäischer Agrarrechtskongress – 18.-21. September 2019
Posen (Polen)**

organisé sous la direction du C.E.D.R.
par l'Association Polognais de Droit Rural
organised under the direction of the C.E.D.R.
by the Polish Association for Rural Law
organisiert unter der Leitung des C.E.D.R.
durch die Polnische Gesellschaft für Agrarrecht

**Synthesebericht
Presentation Version**

Prof. Dr. Roland Norer

Generaldelegierter des C.E.D.R.
Universität Luzern, Schweiz

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs,

Chères consœurs et chers confrères

Comme la tradition le veut votre Délégué Général a le dernier mot académique dans le cadre de ce XXX. Congrès Européen de Droit Rural qui est aussi un congrès de jubilé. Mais tout d'abord laissez moi adresser quelques mots de remerciement.

J'aimerais remercier tout particulièrement le Président et le Doyen, *le Professeur Roman Budzinowski*, toute l'équipe organisatrice de l'Association Polonaise de Droit Rural et *Antoni Gulinski* et son équipe. Grâce à leur organisation impeccable, ils ont contribué au succès de ce congrès.

J'aimerais aussi remercier les Rapporteurs Généraux des commissions et les Présidents pour leur excellent travail. Votre effort constants avant et pendant la conférence ont été exemplaires. Vous avez dirigé le travail des commissions de manière souveraine et coordonné. Pour la Commission I, c'étaient *ass.Prof. Dr. Luigi Russo* et *ass.Prof. Dr. Anikó Raisz* pour la commission II *Prof. Dr hab. Aleksander Lichorowicz* et *Dr. Pawel Blajer* ainsi que pour la commission III *Prof. em. Margaret Rosso Grossman* et *Dr. Jeroen Rheinfeld*.

En outre, tous les rapporteurs nationaux et individuels méritent un grand merci. Totalement, 35 rapports nationaux ont été présentés, en outre, 3 rapports individuels ont été remis.

Je tiens également à remercier l'équipe du premier colloque sur l'avenir du PAC, notre "dreamteam" lilloise avec le *Professeur Dr. Rudolf Mögele*, *Professeur em. Dr. Paul Richli* et *Dr. Christian Busse*.

Je remercie spécialement l'équipe d'interprètes qui nous ont accompagnés tout au long de ces journées avec une telle assurance.

Finalement, j'aimerais aussi remercier vous, chères participantes et chers participants. Grâce à votre participation active, vous avez contribué de manière importante au succès de ce Congrès Européen de Droit Rural. J'espère que les résultats obtenus ici, seront inclus dans les discussions en cours.

1. Introduction

Après ces mots de remerciements, je voudrais attirer votre attention sur l'analyse scientifique du Congrès.

J'aimerais souligner les thèmes et discussions de ces commissions et du colloque qui me paraissent particulièrement importants. Permettez-moi de concentrer cette fois-ci mon analyse sur les commissions I et II.

2. Commission I and II

Ladies and Gentlemen!

2007 a decision by the Austrian Federal Administrative Court created a great deal of heat. The construction of the third runway of Vienna Airport, which is urgently needed from an economic point of view, was successfully countered among other things with the argument of loosing cultivated land. A courageous decision, the two judges and the perhaps 30 member of the Austrian Association of Agricultural law applauded, but not – like you probably would have expected – the public. The decision was strongly criticised, the Constitutional Court subsequently overturned eventhough there were few convincing reasons.

What do we learn from this? Firstly, that the preservation of cultivated land has finally been taken seriously in a balance of interests, and secondly, that the public awareness of the problem can still be improved, to say the least.

We chose the main topic of this anniversary congress "Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law" because it addresses one of the most pressing problems of our time. In addition to climate change, biodiversity loss and environmental damage – by the way, all these topics are also related to agricultural law [as you can see, we are not running out of topics for upcoming congresses] – the topic of nutrition is ever-present. From a global perspective the focus lies primarily on food security, from a more European and national perspective it lies on food sovereignty. No less than 12 of the 17, I stress 12 of the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) directly address food and agricultural issues. The topic ranges from the question of food production (e.g. food safety, use of genetic engineering and hormones, new breeds, organic farming, sustainable and ecological farming methods) to the labelling and allocation of food (e.g. food labelling, labels and

designations of origin, rules of agricultural world trade) to fundamental questions of our food habits and systems (e.g. reduction of meat consumption, food waste, food justice, food democracy).

If one asks which sciences are called upon to overcome the current crisis, one will always hear about the natural and technical sciences, but hardly or not at all about law. Hopefully, this congress has shown that this does no longer have to be the case.

2.1. «food security» and «food sovereignty»

Without going into the details of the two key terms, it should be noted that food security primarily aims at the availability of food, while food sovereignty also takes into account the political and social circumstances as well as the conditions of production and distribution of food. Food security has a close connection to the right to food, and is with this human right to adequate food closer to the area of fundamental rights. We have heard references to the UN Social Pact or the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

But in contrast to some South American *constitutions* in particular, where food sovereignty is explicitly anchored in the constitutional document, in most of the countries considered here constitutional points of reference can be established indirectly, if at all, through the right to life, physical integrity, health or even public safety.

In *statutory law*, there are only a few norms in the spirit of the key terms, such as in Germany (Ernährungssicherstellungsgesetz), Italy (law against food waste) or Poland (Act on the Agricultural System AAS) as well as “food sovereignty” in the Swiss Agriculture Act, whereby at least in the last example nobody seems to know exactly what it means [and I must know, I recently published a comment on it].

2.2. Implementation in agricultural law

For the implementation of the concept of food security as well as food sovereignty in agricultural law, there are various areas of law available. I will limit those to three areas by way of example: National supply, agricultural trade and protection of cultivated land.

2.2.1. National supply

National supply regulations usually aim at the stockpiling of food, i.e. the obligation of the state to ensure the supply of the country with vital goods in the event of war or shortages. This is often referred to as a comprehensive state supply policy, which also includes non-political causes such as poor harvests. Various countries have enacted corresponding laws, which in addition to the storage of mineral oil and fuels also provide for the storage of agricultural products such as **grain**, sugar, milk powder or fertiliser.

As for today, the EU has left this competence to the Member States. With the almost complete abolition of intervention stores, there are hardly any strategic reserves in European hands, although Art. 39 (1) (d) TFEU expressly mentions the availability of supplies as a CAP objective. Whether if, in these increasingly uncomfortable times, compulsory stores at EU level would make sense is a question that should at least be asked.

2.2.2. Agricultural trade

If food security is purely a matter of providing a sufficient supply of food, then a worldwide agricultural trade that is as free as possible offers a wide range of procurement opportunities. Despite its current crisis, the current WTO negotiations of the Doha Round aims at a substantial reduction in tariffs, the abolition of export subsidies and little scope for market support.

From the perspective of food sovereignty, things look different of course. The concept has always had something protectionist about it; agricultural policy self-determination combined with criticism of liberalization and a squint at the degree of food self-sufficiency are usually the focus of attention. There is a great temptation to favor domestic products under the **guise** of agricultural self-determination, which is hardly complying with the international and, in particular, supranational legal regime.

Nevertheless, food sovereignty also offers the opportunity to enrich the food supply with classical non-trade concerns – for example the maintenance of the cultural landscape, contributions to the vitality of rural areas or sustainable and animal-friendly forms of production. Whether this is legally

possible in a liberalised global market requires an exact exploration of the legal boundaries and niches.

2.2.3. Kulturlandschutz

Als zentraler Pfeiler einer food security und food sovereignty aber ist jedenfalls der Schutz des Kulturlandes anzusehen. Hierzu ist die Arbeit der Kommission II ins Detail gegangen, hier nur ein paar wenige Anmerkungen. Der Zustand des Kulturlandes insgesamt präsentiert sich in den meisten Ländern zumindest quantitativ schlecht. Im Wesentlichen sprechen wir dabei über drei thematische Hauptfelder: Raumplanung, Bodendegradation und Märkte für Agrarland.

2.2.3.1. Raumplanung

Im sog. quantitativen Bodenschutz gilt es, insbesondere in den räumlich engen Lagen, das Kulturland nur schon in seinem Umfang zu erhalten. Dass es mannigfach unter Druck steht, haben die meisten Berichte bewiesen. Vielfältige Nutzerinteressen treffen auf die landwirtschaftlichen Nutzflächen: Siedlungen, Industriegebiete, Infrastrukturanlagen, Freizeittätigkeiten. Während verschiedene andere Flächen erhöhten Schutz genießen (denken wir nur an den Wald und den meist obligatorischen Rodungersatz oder die Naturschutzflächen und den ökologischen Ausgleich) so bleibt die, ursprünglich quasi unbegrenzt vorhandene Kulturfläche eine Restgröße, der alle anderen Nutzerinteressen vorgehen.

Regulierungsmöglichkeiten gäbe es viele. So könnte man etwa das Kulturland nach den unterschiedlichen Bonitätsklassen verschiedenen Schutzregimen unterstellen, wobei die besten Ackerböden unantastbar und nur im Einzelfall mittels Interessenabwägung und obligatorischer Kompensation für andere Zwecke verwendet werden dürften.

Werden die Umweltmedien Wasser und Luft bis hin zu europäischen Regelungen umfassend geschützt, ist das Medium Boden zwischen zahlreichen Rechtsmaterien zersplittert. Oftmals scheitern geeignete raumplanerische Instrumente aber am Vollzug und dem mangelnden Willen insbesondere der lokalen Behörden. Dass Höfe und Siedlungen historisch zumeist inmitten der fruchtbarsten Böden errichtet worden sind, verschärft die Problematik, die gut gemeinte Forderung nach Verdichtung fällt hier auf das Kulturland zurück. Dass auch die Landwirtschaft selbst durch ihre Bauten zum Flächenverbrauch beiträgt, darf dabei ehrlicherweise nicht verschwiegen werden. Eine stärkere Stellung des Agrarraumplanungsrechts wäre jedenfalls wünschenswert.

2.2.3.2. Degradation

Die Böden sind aber nicht nur quantitativ sondern auch qualitativ bedroht. Dazu zählen neben dem Eintrag von Schadstoffen, Bodenverdichtung und Abnahme des Humusgehalts auch Degradation, Erosion and Verwüstung. Die Ökosystemleistungen des Bodens verschlechtern sich, die Eignung für landwirtschaftliche Bewirtschaftung schwindet. Hier hält i.d.R. das Umweltrecht einige Instrumente parat, von einem eigentlichen Bodenschutzrecht bis hin zu Sanierungen.

2.2.3.3. Agrarlandmärkte

Letzter Punkt ist die in den letzten Kongressen bereits mehrfach aufgebrochene Frage des Zugangs zu Kulturland, also des landwirtschaftlichen Bodenrechts. Das Phänomen des farmland grabbing sorgt regelmäßig für berechtigte Aufregung. Wie das Agrarland den praktizierenden und wenn möglich inländischen Landwirten erhalten werden kann, ohne liberale Rechte wie die Wirtschafts- oder Eigentumsfreiheit zu beschneiden, ist eine interessante juristische Frage. Der EuGH hat hier in Folge seiner Rechtsprechung in der Causa Ospelt zumindest den Weg aufgezeigt, wie ein modernes Grundverkehrsrecht zur Wahrung der Agrarstruktur mit dem freien Kapitalverkehr in Einklang gebracht werden kann. Wie wichtig im internationalen Kontext die Frage der Regulierung von Rechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen ist, zeigen einige internationale Leitlinien, wie die im Fragebogen der Kommission II angesprochenen VGGT der FAO mit ausdrücklichem Bezug zur food security oder die Investmentleitlinien PRAI. Deren soft law-Charakter soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass darin grundlegende Fragen formuliert werden.

2.3. Gemeinsame Agrarpolitik

Sollen food security und food sovereignty nicht bloße Lippenbekenntnisse bleiben, so braucht es neue legislatorische Instrumente. Das Problem der Rechtszersplitterung der relevanten Themen müsste auch hier – wie stets – durch das GAP-Recht überwunden werden. Auch wenn ich mich grundsätzlich gegen eine Überlastung der GAP ausspreche – sie ist primär immer noch eine Gemeinsame Agrarpolitik und nicht eine Umweltpolitik, Sozialpolitik oder Klimapolitik, die für die versagenden eigentlichen Rechtsbereiche einspringt und den Karren aus dem Dreck zieht – so ist doch anzuerkennen, dass das GAP-Recht aufgrund seiner enormen Wirkung in die Fläche und des effektiven Vollzugs schnelle Ergebnisse zeitigen kann.

In nahezu all den hier aufgezeigten Bereichen kann die GAP essentielle Beiträge leisten:

Bei der *Landesversorgung* ist das sog. Sicherheitsnetz, das safety net, auszubauen und die vielleicht allzu leichtfertige Aufgabe wirksamer und bewährter Instrumente wie Krisenintervention und Pflichtteillager zu überdenken.

Im *internationalen Agrarhandel* ist am europäischen Weg einer nachhaltigen Landwirtschaft festzuhalten und auf eine ökologischere Ausgestaltung des WTO-Rechts hinzuwirken. Bedenken aus dem Bereich der non trade concerns müssten Ausnahmetatbestände bilden, die ein Abweichen vom Welthandelsregime erlauben.

Beim *Kulturlandschutz* kann das EU-Recht mangels Kompetenz nur punktuell Akzente setzen. Dazu zählen etwa bei den Cross Compliance-Massnahmen diverse bodenrelevante Mindestanforderungen oder in Bezug auf Dauergrünland die Erhaltungspflicht und das Umbruchverbot. Von Interesse sind auch die Anbaudiversifizierung und Dauergrünlanderhaltung beim Greening sowie insbesondere diverse Agrarumweltmaßnahmen aus der ländlichen Entwicklungspolitik der 2. Säule. Was den Bodenmarkt betrifft ist die «Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen über den Erwerb von Agrarland und das Unionsrecht» der Versuch, den Bodenmarkt vor Spekulation und Landraub zu schützen und gleichzeitig den regelungswilligen Mitgliedstaaten aufzuzeigen, wo die Grenzen des EU-Rechts liegen. Die Landesberichte bestätigen jedoch m.E. die Vermutung, dass das griffige und unionsrechtskonforme Instrument wohl noch nicht gefunden worden ist.

2.5. Ergebnis

Insgesamt lässt sich die Thematik vielleicht wie folgt zusammenfassen: Ein weitgehender internationaler und politischer Rahmen, der drängende Probleme aufgreift und sich in Konzepten und soft law kristallisiert, sollte gerade vom Agrarrecht umgesetzt und mit Leben erfüllt werden. Dem Schutz des Kulturlandes vor quantitativen und qualitativen Verlusten kommt aufgrund der meist zersplitterten bzw. wenig ambitionierten nationalen Raumplanungs- und Bodenschutzgesetzgebung nicht der Rang zu, der nötig wäre. Integrierte rechtliche Ansätze müssten wohl vom GAP-Recht her kommen.

Meine Damen und Herren! Wir haben mit food security und wohl auch den CO₂-Senken die historische Chance, in Interessenabwägungen den Grundfreiheiten und Freiheitsrechten den Kulturlandschutz gleichwertig gegenüber zu stellen.

3. Conclusio

Was mich bereits zur abschließenden Bilanz dieses Jubiläumskongresses führt. Diese kann sich sehen lassen: knappe 11 Stunden Kommissionsarbeit (ok, vielleicht nicht für alle von uns), 3 Stunden Kolloquium, ca. 500 Seiten Reports, General Reports und Conclusions, 8 Welcome notes, drei exzellente Dinners und auch sonst musste hier niemand Hunger leiden, 11 Apple pies (sorry, das betrifft wohl nur mich, habe ich vergessen zu streichen), interessante Fachgespräche, unter gesteigertem Alkoholeinfluss selbst über surreale Themen wie hard Brexit, soft Brexit und green Brexit, frühmorgendliche Meetings und nächtliche Discobesuche oder Geheimgespräche in der Hotelbar.

Wir haben diesmal ein ausgesprochen lebendiges Agrarrecht erlebt, das viele der drängendsten Probleme unserer Zeit betrifft und anpackt. Bei aller internationaler und nationaler Diversität besteht im Kern das Ziel, mit Regeln einer nachhaltigen Landwirtschaft von der ökologischen über die ökonomische bis hin zur sozialen Dimension gefühlte 7 x 1000 Fliegen auf einen Streich zu erlegen. Die allgemeine Rechtswissenschaft würde von einer Überforderung des Rechts sprechen, wir sollten angesichts Ernährungssicherheit und GAP-Reform, Kulturlandverlust und Klimawandel von Herausforderungen reden, die es im Agrarrecht in den nächsten Jahren zu bewältigen gilt. Überkommt mich normalerweise bei unseren Kongressen spätestens beim Schlusssatz die agrarrechtliche Melancholie, so möchte ich für heute einmal kämpferisch enden: Krempeln wir die Ärmel hoch bis zum nächsten Europäischen Agrarrechtskongress 2021.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!