

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2015/C 242/03)

**Sprawozdawca: Kaul NURM**

Dnia 20 stycznia 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 stycznia 2015 r.

Na 504. sesji plenarnej w dniach 21–22 stycznia 2015 r. (posiedzenie z dnia 21 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 209 do 5 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. W niniejszej opinii przedstawiono problem występujący na całym świecie, także w UE, związany z masowym wykupywaniem gruntów rolnych (*land grabbing*) oraz z koncentracją gruntów, co stanowi zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego.

1.2. Grunty rolne stanowią podstawę produkcji żywności, a tym samym również warunek zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, zgodnie z art. 11 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz z art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka.

1.3. Masowe wykupywanie gruntów rolnych wywołują następujące czynniki: coraz bardziej zglobalizowany świat i idące z tym w parze zasady swobodnego przepływu kapitału; wzrost liczby ludności i urbanizacja; rosnące zapotrzebowanie na środki spożywcze i bioenergię; rosnące zapotrzebowanie na surowce naturalne; wady polityki rolnej i środowiskowej oraz możliwość spekulacji na wzroście wartości gruntów rolnych.

1.4. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) dostrzega poważne niebezpieczeństwo wynikające z silnej koncentracji gruntów w rękach dużych inwestorów spoza sektora rolnictwa oraz dużych koncernów rolnych – także w niektórych regionach UE. Zjawisko to zderza się z europejskim modelem zrównoważonego, wielofunkcyjnego rolnictwa, którego istotną cechą są rodzinne gospodarstwa rolne, oraz zagraża realizacji celów zawartych w art. 39 i 191 TFUE. Przeczy ono celowi daleko idącego rozproszenia własności w strukturze rolnictwa, prowadzi do nieodwracalnego zakłócenia struktury gospodarczej na wsi oraz do niepożądanego społecznie uprzemysłowienia rolnictwa.

1.5. Wskutek uprzemysłowienia rolnictwa zwiększa się prawdopodobieństwo zagrożeń związanych z bezpieczeństwem żywności i z degradacją gleb, a także zmniejsza poziom bezpieczeństwa żywnościowego.

1.6. Obok wytwarzania żywności rodzinne gospodarstwo rolne spełnia jeszcze innego rodzaju ważne funkcje społeczne i ekologiczne, których nie może zaoferować przemysłowy model rolnictwa, zdominowany przez duże przedsiębiorstwa. Należy podjąć konkretne działania na rzecz ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych, tak aby rolnictwo rodzinne mogło być praktyczną alternatywą dla rolnictwa przemysłowego i dla napędzanego przez niego masowego wykupywania gruntów rolnych.

1.7. Grunty rolne nie są zwykłym towarem, którego można po prostu więcej wyprodukować. Ziemia jest ograniczonym zasobem i w związku z tym nie może podlegać zwykłym regułom rynkowym. Należałoby silniej niż dotychczas uregulować kwestie własności ziemskiej i wykorzystania gruntów. EKES uważa, że w obliczu stwierdzonych zakłóceń niezbędne jest nakreślenie – zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i UE – jednoznacznego modelu struktury rolnictwa, który wywierałby wpływ na użytkowanie gruntów i na prawa do ziemi.

1.8. W poszczególnych państwach członkowskich UE rynek gruntów rolnych jest uregulowany w różnym stopniu. Podczas gdy w niektórych państwach istnieją ograniczenia, w innych takowych brakuje, przez co powstaje nierówność między państwami członkowskimi.

1.9. Polityka gruntowa leży wprawdzie w kompetencjach państw członkowskich, jednak podlega również pewnym ograniczeniom wynikającym z zapisanej w traktatach zasady swobodnego przepływu kapitału i towarów. Dlatego EKES wnosi, by Parlament Europejski i Rada wspólnie zastanowiły się nad tym, czy swobodę przepływu kapitału należy zagwarantować także w odniesieniu do sprzedaży i zakupu gruntów rolnych i gospodarstw rolnych – przede wszystkim względem państw trzecich, ale i wewnątrz samej Unii.

1.10. EKES apeluje do państw członkowskich o takie pokierowanie polityką użytkowania gruntów, by w pełni wykorzystane zostały istniejące możliwości, takie jak podatki, subwencje oraz środki WPR, aby w całej UE zachować model rolnictwa oparty na gospodarstwach rodzinnych.

1.11. Należy zezwolić państwom członkowskim na ustalanie pułapów dotyczących nabywania gruntów rolnych i tworzenie systemu praw pierwszeństwa zakupu dla tych podmiotów, które posiadają grunty o łącznej powierzchni mniejszej od tego pułapu.

1.12. EKES wnosi, aby Komisja Europejska i Parlament, stosując jednolitą procedurę, starannie zbadały, jakie skutki przyniosły wprowadzone w różnych krajach środki polityczne (subwencje i ograniczenia) z punktu widzenia koncentracji gruntów rolnych i produkcji rolnej. Jednocześnie należy przeanalizować zagrożenia, jakie koncentracja gruntów może stanowić dla bezpieczeństwa żywnościowego, zatrudnienia, środowiska naturalnego, jakości gleb i dla rozwoju obszarów wiejskich.

1.13. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie UE do wdrożenia dobrowolnych wytycznych dotyczących odpowiedzialnego zarządzania własnością ziemi, łowisk i lasów (VGGT – *The Voluntary Guidelines of the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forestry*) oraz do składania sprawozdań do Komisji Europejskiej i FAO w sprawie wykorzystywania i stosowania tych wytycznych w ich politykach zarządzania gruntami.

1.14. Trzeba prowadzić politykę, która poprzez wzmocnienie modelu rolnictwa rodzinnego będzie sprzyjała nie koncentracji gruntów, lecz przechodzeniu od dużych zakładów rolnictwa przemysłowego do mniejszych jednostek produkcyjnych, dzięki czemu zapewniono by również samowystarczalność żywnościową.

1.15. EKES także w przyszłości będzie uważnie śledzić rozwój zjawiska koncentracji gruntów, badać jego następstwa i uczestniczyć w opracowywaniu propozycji dotyczących jego zahamowania.

## 2. Globalny wyścig za ziemią – kontekst ogólny

2.1. W niniejszej opinii przedstawiono problem związany z masowym wykupywaniem gruntów rolnych (*land grabbing*) oraz z koncentracją gruntów, którego skutki zagrażają funkcjonowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych.

2.2. Nie istnieje uznana na poziomie międzynarodowym jednolita definicja pojęcia masowego wykupu gruntów rolnych. Na ogół rozumie się przez to proces skupowania gruntów rolnych na wielką skalę bez uprzedniego wysłuchania opinii lokalnych mieszkańców czy bez uzyskania ich zgody. W rezultacie prowadzi on do tego, że miejscowa ludność ma ograniczone możliwości niezależnego prowadzenia gospodarstw rolnych i wytwarzania żywności w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości. Także prawo korzystania z zasobów (gruntów, wody, lasów) i zysk czerpany z tego użytkowania przysługują właścicielowi. Jednym ze skutków ubocznych może być również rezygnowanie z dotychczasowego użytkowania ziemi w celach rolnych na rzecz innych, nierolniczych rodzajów działalności.

2.3. Użytki rolne i dostęp do wody są podstawą produkcji żywności. Stopień samowystarczalności żywnościowej poszczególnych krajów zależy od różnych czynników, jednak podstawowym warunkiem jest występowanie wystarczającej powierzchni użytków rolnych i prawo państw do regulowania stosunków własności i użytkowania gruntów rolnych.

2.4. Średnio na każdego mieszkańca globu przypada około 2 000 m<sup>2</sup> powierzchni użytków rolnych. Jednak dostępność gruntów nadających się do uprawy już w przeliczeniu na jednego mieszkańca danego kraju na świecie może być skrajnie różna, dlatego niektóre państwa próbują zwiększyć powierzchnię gruntów przeznaczonych do ich produkcji rolnej poprzez skupywanie ziemi w innych krajach.

- 2.5. Masowemu wykupywaniu gruntów rolnych sprzyjają następujące czynniki:
- 2.5.1. rosnąca globalizacja i związane z nią zasady swobodnego przepływu kapitału;
  - 2.5.2. wzrost liczby ludności i urbanizacja;
  - 2.5.3. stały wzrost zapotrzebowania na żywność;
  - 2.5.4. rosnący popyt na bioenergię;
  - 2.5.5. coraz większe zapotrzebowanie na surowce naturalne (włókna i inne produkty drzewne);
  - 2.5.6. wady polityki rolnej i środowiskowej;
  - 2.5.7. możliwość spekulacji na cenach produktów żywnościowych na rynku międzynarodowym lub przynajmniej europejskim;
  - 2.5.8. możliwość spekulacji na wzroście wartości gruntów rolnych i na przyszłych subwencjach;
  - 2.5.9. dążenie dużych inwestorów do ulokowania kapitału, uwolnionego wskutek kryzysu finansowego z 2008 r., w gruntach rolnych, traktowanych jako bezpieczniejsza inwestycja.
- 2.6. Skupowanie ziemi uprawnej prowadzone jest na szeroką skalę w Afryce, Ameryce Południowej i innych rejonach świata – także w tych regionach Europy, w których ziemia jest względnie tania w porównaniu z krajami rozwiniętymi i średnią światową.
- 2.7. Trudno jest uzyskać wiarygodne dane na temat rozmiarów tego zjawiska, ponieważ nie wszystkie transakcje dotyczące ziemi są rejestrowane, a ponadto transakcje takie dokonywane pomiędzy osobami prawnymi są często niezbyt przejrzyste, jak np. w wypadku skupu gruntów przez spółki zależne lub przedsiębiorstwa partnerskie. Kilka organizacji pozarządowych i instytutów badawczych przeprowadziło jednak odpowiednie badania. I tak według szacunków Banku Światowego w latach 2008–2009 masowy wykup ziemi objął powierzchnię 45 mln ha. W raporcie Land Matrix<sup>(1)</sup> opisano, jak w ramach 1 217 szeroko zakrojonych transakcji w krajach rozwijających się zbyto łącznie 83,2 mln ha gruntów rolnych, tj. 1,7 % terenów uprawnych świata.
- 2.8. Największe nasilenie wykupywania ziemi zaobserwowano w Afryce (56,2 mln ha, czyli 4,8 % obszarów uprawnych Afryki), a następnie w Azji (17,7 mln ha) i Ameryce Łacińskiej (7 mln ha). Przy tym kupujący zawsze preferowali tereny, które są korzystnie położone i łatwo dostępne, mają zaopatrzenie w wodę, nadają się do uprawy zbóż i warzyw i obiecują wysokie plony. Inwestorzy interesują się też obszarami leśnymi. Pochodzą oni przede wszystkim z Chin, Indii, Korei, Egiptu, państw Zatoki Perskiej, Brazylii i Republiki Południowej Afryki, ale także ze Stanów Zjednoczonych i państw członkowskich UE. Nabywców nie interesują kraje z wysokimi cenami gruntów. W krajach tych łatwiej dochodzi do koncentracji gruntów, kiedy wielkie gospodarstwa rolne skupują ziemię małych producentów.
- 2.9. Jak stwierdzono w raporcie fundacji Madariaga<sup>(2)</sup> z 10 lipca 2013 r., niektóre strategie polityczne UE, np. w dziedzinie gospodarki ekologicznej, handlu i rolnictwa, mają bezpośredni lub pośredni wpływ na masowe wykupywanie ziemi w UE i na świecie. Odgrywają tu rolę również liberalistyczna polityka gruntowa i powszechnie uznana zasada swobodnego przepływu kapitału i towarów.
- 2.10. Na pierwszym miejscu w raporcie wymienia się nałożony przez UE wymóg osiągnięcia wyższego udziału biopaliw oraz umożliwienie bezcłowego i bezkontyngentowego handlu cukrem, które to czynniki są motywem kilku realizowanych w Azji i Afryce przedsięwzięć związanych z masowym wykupywaniem ziemi.

<sup>(1)</sup> Zob. <http://www.landmatrix.org/en>

<sup>(2)</sup> Zob. <http://www.madariaga.org>

### 3. Masowe wykupywanie ziemi a koncentracja gruntów w Europie

3.1. Europa jest w pełni włączona w procesy globalne, dlatego omawiane zjawiska zachodzą także na jej obszarze: w jednych regionach rzucają się w oczy, w innych są bardziej ukryte. Grunty rolne na masową skalę przejmowane są przede wszystkim w krajach Europy Wschodniej i Środkowej.

3.2. Obok klasycznego wykupu gruntów przejęcie kontroli nad terenami uprawniami dokonuje się także w drodze kupna przedsiębiorstw, które są właścicielami ziemi lub które zawarły stosowne umowy dzierżawy, bądź poprzez próbę nabycia udziałów w takich przedsiębiorstwach. Sprawia to, że własność ziemską koncentruje się coraz silniej w rękach nielicznych wielkich przedsiębiorstw, a w niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej panuje gospodarka o charakterze wyraźnie przemysłowym.

3.3. Podczas gdy grunty rolne w Europie ogółem kurczą się, coraz więcej gruntów skupia się w rękach kilku wielkich przedsiębiorstw. W Unii Europejskiej jeden procent przedsiębiorstw rolnych kontroluje 20 % gruntów rolnych. Trzy procent przedsiębiorstw rolnych kontroluje 50 % gruntów rolnych UE. Z drugiej strony 80 % przedsiębiorstw rolnych kontroluje zaledwie 14,5 % użytków rolnych.

3.4. W Europie można zaobserwować związek między malejącą liczbą jednostek produkcji rolnej a malejącą liczbą zatrudnionych w rolnictwie. Przykładowo w latach 2005–2010 liczba jednostek produkcji rolnej spadła najmocniej w krajach Europy Wschodniej, zwłaszcza w państwach bałtyckich (Estonii, Łotwie i Litwie), a równocześnie w regionie tym najsilniej zmalało zapotrzebowanie na siłę roboczą (w Bułgarii i Rumunii o 8,9 % rocznie, a w państwach bałtyckich o 8,3 % rocznie). W Irlandii i na Malcie za to liczba gospodarstw rolnych wzrosła, a wraz z nią także zapotrzebowanie na siłę roboczą w rolnictwie.

3.5. Za skupowanie i koncentrację gruntów rolnych odpowiedzialne są zasadniczo trzy kategorie inwestorów: inwestorzy z państw trzecich, z UE i z danego kraju.

3.6. Najbardziej gruntowną analizę na temat koncentracji gruntów rolnych w Europie, także w Unii Europejskiej, zawiera raport *Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*<sup>(3)</sup>, przedstawiony w kwietniu 2013 r. przez zrzeszenie Via Campesina i sieć Hands off the Land. Według ustaleń autorów raportu, w Unii Europejskiej postępuje powolny proces przejmowania ziemi i koncentracji gruntów rolnych, co wywiera wpływ na prawa człowieka, a zwłaszcza na prawo do odpowiedniej żywności. Zjawisko to największe rozmiary przybrało na Węgrzech i w Rumunii. Proces ten można jednak obserwować i w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

3.6.1. Według informacji z różnych źródeł, obecnie w Rumunii do 10 % użytków rolnych znajduje się w rękach inwestorów z krajów trzecich, a dalsze 20 do 30 % jest kontrolowane przez inwestorów z UE. Na Węgrzech w drodze objętych tajemnicą umów milion hektarów dostał się pod kontrolę kapitału pochodzącego przeważnie z państw członkowskich UE. Wiadomo też, że w Polsce, mimo iż do maja 2016 r. obowiązuje tam zakaz kupowania ziemi przez obcokrajowców, przedsiębiorstwa zagraniczne, przede wszystkim z państw UE, wykupiły już 200 tys. ha ziemi. We Francji w regionie Bordeaux Chińczycy wykupili około 100 winiarni. Po zjednoczeniu Niemiec na obszarze byłej NRD rozwiązano PGR-y i w ich miejsce powstały zarówno rodzinne gospodarstwa rolne, jak i gospodarstwa o statusie osoby prawnej. Od tego czasu coraz więcej wskazuje na to, że gospodarstwa o statusie osoby prawnej są szczególnie podatne na propozycje inwestorów i dostawców kapitału niezwiązanych z sektorem rolnictwa.

3.7. Następujące przykłady dają wyobrażenie o skali koncentracji gruntów w obrębie gospodarstw: W Rumunii największe gospodarstwo rolne obejmuje ok. 65 tys. ha, w Niemczech 38 tys. ha ziemi. Największe gospodarstwo mleczarskie w Estonii liczy 2 200 krów, a liczba ta ma nawet jeszcze wzrosnąć do 3 300.

3.8. W Europie przyczyną koncentracji gruntów jest jednolita płatność obszarowa w ramach 1. filaru WPR, daje ona bowiem dużym producentom większą finansową siłę przebicia, a zatem korzyści i więcej kapitału na zakup ziemi. W krajach UE-15 stosuje się głównie jednolitą płatność na gospodarstwo, a w krajach UE-12 głównie jednolitą płatność obszarową. Jednocześnie koncentracja gruntów postępuje znacznie wolniej w UE-15 niż w UE-12.

<sup>(3)</sup> Zob. [http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land\\_in\\_Europe.pdf](http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land_in_Europe.pdf)

3.9. Koncentracja gruntów rolnych prowadzi z kolei do koncentracji subwencji przyznawanych w ramach WPR. W roku 2009 2 % gospodarstw rodzinnych otrzymało 32 % płatności w ramach WPR. Istnieje przy tym różnica między krajami zachodnioeuropejskimi a wschodnioeuropejskimi. Przykładowo w Bułgarii duże gospodarstwa rolne, które w sumie stanowią 2,8 % wszystkich gospodarstw rolnych, w 2009 r. otrzymały 66,6 % wszystkich przyznanych subwencji. Te same wskaźniki w przypadku Estonii wynoszą 3 % i 53 %, natomiast w Danii odwrotnie – 3 % i 25 %, a w Austrii 5,5 % i 25 %.

#### 4. Skutki masowego przejmowania obszarów uprawnych

4.1. W państwach, gdzie zachodzą procesy koncentracji i skupowania gruntów rolnych, wielofunkcyjny europejski model rolnictwa, który znamionują gospodarstwa rodzinne, jest wypierany przez przemysłową produkcję rolną na wielką skalę.

4.2. Z dostępnych badań wynika, że żywność i surowce roślinne, które zostaną wyprodukowane na kupionych w ten sposób gruntach rolnych, eksportuje się przeważnie do krajów, z których pochodzą inwestycje. Tylko ułamek tej produkcji jest przeznaczany na rodzimy rynek. Odpowiednio do skali przejmowania gruntów rolnych pogarsza się lokalne bezpieczeństwo żywnościowe.

4.3. Wskutek przejmowania ziemi i koncentracji gruntów rugowane są gospodarstwa rolne, które do tej pory użytkowały dane tereny. Efektem jest utrata możliwości pracy i życia na obszarach wiejskich. Proces ten jest na ogół nieodwracalny, gdyż drobnym producentom czy nowym gospodarstwom (i młodym rolnikom) bardzo trudno jest kupić ziemię i utrzymać się w branży, jeżeli nie dysponują wystarczającym kapitałem.

4.4. Mimo że Bank Światowy starał się wskazywać na pozytywne aspekty masowego przejmowania ziemi, takie jak np. wzrost wydajności, innowacje i rozwój, wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ruchów społecznych krytycznie ocenia to zjawisko. Ich zdaniem powoduje ono szkody w środowisku, degradację gleby i ograniczenie możliwości życia na obszarach wiejskich, gdzie zamiast zrównoważonego rolnictwa rozwija się oparte na monokulturze rolnictwo przemysłowe na wielką skalę.

4.5. Masowe przejmowanie ziemi wpływa negatywnie na rozwój obszarów wiejskich. Ujemnym aspektem upraw wielkoobszarowych jest wzrost bezrobocia na obszarach wiejskich, co niesie z sobą koszty społeczne.

4.6. Willis Peterson, naukowiec z Uniwersytetu Stanu Minnesota, uważa wręcz, że małe gospodarstwa rodzinne są co najmniej tak samo wydajne jak wielkie przedsiębiorstwa rolne. Jego zdaniem także twierdzenie, jakoby koncentracja gruntów prowadziła do wzrostu plonów, nie odpowiada rzeczywistości<sup>(4)</sup>. Dane FAO dowodzą wręcz czegoś przeciwnego: 90 % wszystkich gospodarstw rolnych to gospodarstwa rodzinne, które uprawiają 75 % całej powierzchni gruntów i w skali globalnej wytwarzają 80 % żywności.

4.7. Ostrzeżeniem, jeśli chodzi o konsekwencje masowego skupu ziem, może być przykład Szkocji, gdzie przed dwustu laty obszar wielkości Holandii rozparcelowano na działki od 8 tys. ha do 20 tys. ha i wyprzedano inwestorom. Wówczas na tym obszarze mieszkało od półtora do dwóch mln ludzi. Tymczasem dziś wskutek przemysłowego rolnictwa obszar ten jest niemal wyludniony. Obecnie parlament szkocki stara się na nowo zaludnić te tereny, co jest jednak znacznie bardziej kosztowne, niż gdyby utrzymano model rolnictwa oparty na mniejszych rodzinnych gospodarstwach.

#### 5. Znaczenie gospodarstw rodzinnych dla społeczeństwa oraz dla bezpieczeństwa żywnościowego

5.1. EKES odnotowuje z zadowoleniem, że Organizacja Narodów Zjednoczonych ogłosiła rok 2014 Rokiem Rodzinnych Gospodarstw Rolnych. Komitet na różne sposoby angażował się w podkreślanie ich strategicznego znaczenia dla bezpieczeństwa żywnościowego i dla rozwoju obszarów wiejskich oraz w nagłaśnianie tej problematyki w dyskursie społecznym.

<sup>(4)</sup> Zob. <http://familyfarmingahap.weebly.com/family-vs-corporate-farming.html>



5.2. Ponieważ dotąd na poziomie międzynarodowym ani unijnym nie istnieje powszechnie uznana definicja gospodarstwa rodzinnego, EKES wzywa Komisję, Parlament i Radę do zdefiniowania tego pojęcia. EKES proponuje następujące cechy, którymi powinno się charakteryzować gospodarstwo rolne, aby mogło zostać uznane za gospodarstwo rodzinne:

5.2.1. Decyzje w przedsiębiorstwie podejmowane są przez członków rodziny.

5.2.2. Znaczną część prac w gospodarstwie wykonują członkowie rodziny.

5.2.3. Zarówno tytuł własności, jak i większa część kapitału znajdują się w posiadaniu rodziny lub grunty znajdują się w rękach lokalnych społeczności.

5.2.4. Także kontrola nad prowadzeniem gospodarstwa spoczywa w rękach rodziny.

5.2.5. Gospodarstwo jest przekazywane z pokolenia na pokolenie w tej samej rodzinie.

5.2.6. Rodzina mieszka na własnym gruncie należącym do gospodarstwa rolnego lub w pobliżu.

5.3. Adekwatne pod względem społecznym i ekologicznym, oparte na gospodarstwach rodzinnych życie oraz praca na wsi i w rolnictwie w większości regionów świata mają za sobą liczącą wiele tysięcy lat tradycję. W warunkach pewności prawa i stabilności politycznej model rodzinnych gospodarstw rolnych na całym świecie funkcjonował bez zakłóceń, a nawet przewyższał inne modele rolnictwa.

5.4. Obok wytwarzania żywności rodzinne gospodarstwo rolne spełnia jeszcze innego rodzaju pożyteczne funkcje w społeczeństwie, których nie może zaoferować przemysłowy model rolnictwa, zdominowany przez duże przedsiębiorstwa i oparty na pracy najemnej.

5.4.1. Gospodarstwa rodzinne oraz spółdzielnie rolnicze odgrywają aktywną rolę w strukturze gospodarczej obszarów wiejskich. Dla ich stabilności i elastyczności ogromne znaczenie ma uczestnictwo w organizacjach spółdzielczych i zawodowych. Gospodarstwa rolne zachowują dziedzictwo kultury i wiejski styl życia, umacniają życie społeczne na obszarach wiejskich, wytwarzają produkty o wysokiej wartości, w zrównoważony sposób wykorzystują zasoby naturalne i zapewniają równomierny rozkład własności ziemskiej na obszarach wiejskich.

5.4.2. Rodzinne gospodarstwa rolne nie narzekają na brak miejsc pracy, one same je tworzą i są otwarte na innowacje.

5.4.3. Gospodarstwo rolne stwarza idealne otoczenie dla dzieci, w którym można z pokolenia na pokolenie przekazywać niezbędną wiedzę i umiejętności, co zapewnia ciągłość tej działalności rolniczej.

5.4.4. Produkcja rolna prowadzona przez gospodarstwa rodzinne ma zróżnicowany i zdecentralizowany charakter, co gwarantuje konkurencję na rynku i zmniejsza czynniki ryzyka związane z koncentracją gruntów.

5.4.5. Z punktu widzenia trwania ludzkości ta wielość gospodarstw jest wartością samą w sobie, gdyż wyposaża ona większą liczbę osób w wiedzę i umiejętności związane z wytwarzaniem żywności i tym samym sprawia, że ta wiedza i umiejętności, które są niezbędne do przeżycia, będą dostępne także w czasie kryzysu. Aby rolnictwo rodzinne mogło być praktyczną alternatywą dla rolnictwa przemysłowego i dla napędzanego przez nie masowego wykupywania gruntów rolnych, należy podjąć konkretne działania na rzecz ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych, obejmujące m.in. środki wsparcia organizacji producentów i środki przeciw nieuczciwym praktykom handlowym. Działania polityczne na szczeblu unijnym i krajowym mogą przyczynić się do większej żywotności i odporności rolnictwa rodzinnego<sup>(5)</sup>.

(<sup>5</sup>) Zob. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI\\_NT\(2014\)529047\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf)

## 6. Możliwości regulacji rynku gruntów rolnych w celu zapobieżenia masowemu wykupowi ziemi i koncentracji gruntów

6.1. Grunty rolne stanowią podstawę produkcji żywności. Artykuł 11 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>(6)</sup>, wraz z art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka<sup>(7)</sup>, zobowiązuje państwa do tego, by uznawały prawo każdej osoby zamieszkującej na ich terytorium do odpowiedniej i bezpiecznej żywności, które to prawo wiąże się bezpośrednio z dostępem do gruntów.

6.2. Ponieważ UE dysponuje niewielkimi zasobami ropy naftowej i gazu ziemnego, może to zagrażać bezpieczeństwu żywnościowemu. Należy więc utrzymać rolnictwo zrównoważone i rodzinne gospodarstwa rolne.

6.3. Grunty rolne nie są zwykłym towarem, którego można po prostu więcej wyprodukować. Ziemia jest ograniczonym zasobem i w związku z tym nie może podlegać zwykłemu regułom rynkowym. EKES jest przekonany, że państwa członkowskie oraz UE muszą przeprowadzić pogłębioną dyskusję na temat jednoznacznego modelu struktury rolnictwa. Tylko w oparciu o ten model możliwe i konieczne będzie wyciąganie wniosków i podejmowanie dalszych działań politycznych. Jako przykład może posłużyć prawna ocena nabywania udziałów spółek rolniczych (tzw. *share deals*). Trzeba silniej niż dotychczas uregulować kwestie własności ziemskiej i wykorzystania gruntów.

6.4. Zagadnieniem uregulowania własności ziemskiej i opracowania odpowiednich środków politycznych zajęły się organizacje należące do różnych obozów politycznych. Zwróciły one uwagę, że w dziedzinie tej pilnie potrzebne jest dobre zarządzanie. FAO sformułowała dobrowolne wytyczne pt. *The Voluntary Guidelines of the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forestry*<sup>(8)</sup> (VGGT). Ich celem jest zapewnienie uregulowanych, pewnych praw użytkowania, które zagwarantują równy dostęp do zasobów (ziemi, łowisk, lasów), tak aby eliminować głód i ubóstwo, wspierać zrównoważony rozwój i wzbogacać środowisko. UNCTAD, FAO, IFAD i Bank Światowy wspólnie opracowały zasady odpowiedzialnego inwestowania w rolnictwo<sup>(9)</sup>, w których uznano prawa, środki do pokrycia kosztów utrzymania i zasoby. OECD wydała ramy polityczne dotyczące inwestowania w rolnictwo (*Policy Framework for Investment in Agriculture – PFI*)<sup>(10)</sup>. Dzięki temu państwa powinny uzyskać wskazówki, które pomogą im w opracowaniu środków politycznych dotyczących zachęt dla prywatnych inwestycji w rolnictwo.

6.5. EKES uważa opracowane przez FAO wytyczne dotyczące praw rolników do użytkowania gruntów za kamień milowy i wzywa do konsekwentnego i ścisłego ich wdrożenia we wszystkich krajach. Niejasne prawa własności świadczą o kiepskiej jakości rządów i stanowią zachętę do zawłaszczania ziem.

6.6. W dokumencie opublikowanym w 2012 r. przez Factor Markets<sup>(11)</sup> analizuje się uregulowania prawne dotyczące sprzedaży ziemi w państwach członkowskich UE i w krajach kandydujących. Okazuje się, że niektóre państwa członkowskie przyjęły własne regulacje, by utrudnić wymuszoną koncentrację gruntów i skupowanie ziemi przez obcokrajowców, np. poprzez przyznanie prawa pierwszeństwa zakupu. W kilku państwach wszystkie transakcje dotyczące gruntów rolnych, niezależnie od kraju pochodzenia nabywcy, muszą zostać zatwierdzone przez właściwy organ. Taka jest praktyka na przykład we Francji, Niemczech i Szwecji. Są też kraje (Węgry i Litwa), w których ustalono górny pułap powierzchni gruntów rolnych, jaką wolno posiadać jednemu właścicielowi.

6.6.1. We Francji kontrolę nad transakcjami dotyczącymi gruntów sprawują regionalne spółki zajmujące się zarządzaniem gruntami (*sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural – SAFER*). SAFER to organ, którego zadaniem jest pomoc producentom rolnym, zwłaszcza młodym rolnikom, w regulowaniu własności gospodarstw, a także dbanie o przejrzystość rynku gruntów rolnych.

6.6.2. W Szwecji do nabycia gruntów na słabo zaludnionych obszarach konieczne jest uzyskanie zezwolenia. Przy udzielaniu zezwolenia bierze się także pod uwagę przygotowanie zawodowe lub wcześniejsze doświadczenia, a niekiedy wymaga się również, aby nabywca gruntów zamieszkał na zakupionym terenie. W Szwecji grunty rolne mogą być nabywane tylko przez osoby fizyczne.

<sup>(6)</sup> Zob. <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>(7)</sup> Zob. <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml-a25>

<sup>(8)</sup> Zob. <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

<sup>(9)</sup> Zob. <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRI1.aspx>

<sup>(10)</sup> Zob. [http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFI\\_April2013.pdf](http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFI_April2013.pdf)

<sup>(11)</sup> Zob. [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM\\_WP14CEPSonSalesMarketRegulations\\_D15.1\\_Final.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSonSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf)

6.6.3. Na Litwie ziemię może nabywać osoba prawna, pod warunkiem że przynajmniej 50 % swojego całkowitego dochodu czerpie z działalności rolniczej. Krajowym osobom fizycznym i prawnym wolno posiadać do 500 ha gruntów rolnych.

6.6.4. W Belgii, Włoszech i Francji dzierżawcy gruntów rolnych mają prawo pierwszeństwa zakupu w wypadku, gdy grunty zostaną wystawione na sprzedaż.

6.7. Jak pokazuje ten przegląd, rynek gruntów rolnych w państwach członkowskich UE jest uregulowany w bardzo zróżnicowany sposób. Podczas gdy w niektórych państwach istnieją ograniczenia, w innych takowych brakuje, co stwarza nierówność między państwami członkowskimi. W tym kontekście też należy rozumieć decyzję bułgarskiego Parlamentu, który wbrew ostrzeżeniu ze strony UE przedłużył do 2020 r. wygasające w dniu 22 października 2013 r. moratorium na zakup ziemi, dostrzegłszy bezpośrednie zagrożenie dla krajowych gruntów rolnych, jako że w Bułgarii ceny ziemi, a także siła nabywcza rolników sytuują się na znacznie niższym poziomie niż w krajach zamożnych.

6.8. W analizie opublikowanej przez Factor Markets w 2012 r. <sup>(12)</sup> stwierdzono, że dominacja wielkich przedsiębiorstw na rynku gruntów rolnych zakłóca jego normalne funkcjonowanie. Wielkie przedsiębiorstwa masowo skupujące ziemię wykorzystują swoją siłę zarówno na lokalnych, jak i regionalnych rynkach gruntów rolnych, aby wpływać na ceny ziemi i warunki umów dzierżawy.

6.9. Polityka gruntowa leży w gestii państw członkowskich; mogą one wprowadzić ograniczenia dla transakcji, jeśli zagrożone jest krajowe bezpieczeństwo energetyczne lub żywnościowe oraz jeżeli istnieje nadrzędny interes publiczny przemawiający za ograniczeniami. Ograniczenia są dozwolone, gdy mają na celu zapobieżenie spekulacjom, utrzymanie lokalnych tradycji i zapewnienie odpowiedniego użytkowania gruntów. Jednocześnie takie ograniczenia zawężają zapisaną w traktatach zasadę swobodnego przepływu towarów i kapitału. Dlatego EKES wnosi, by Parlament Europejski i Rada przeanalizowały, czy swoboda przepływu kapitału w odniesieniu do sprzedaży i zakupu gruntów rolnych i gospodarstw rolnych zawsze musi być gwarantowana – przede wszystkim względem państw trzecich, ale i wewnątrz samej Unii. Należałoby przy tym uwzględnić fakt, że ceny gruntów rolnych i dochody mieszkańców znacznie się różnią między poszczególnymi państwami członkowskimi. Trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie, czy swobodny przepływ kapitału i wolny rynek zapewniają wszystkim obywatelom i osobom prawnym równe szanse nabywania ziemi.

6.10. Zdaniem EKES-u, ze względu na bezpieczeństwo żywnościowe i inne uzasadnione cele państwa członkowskie muszą, w oparciu o zrównoważony model rolnictwa, mieć więcej możliwości regulowania swojego własnego rynku gruntów rolnych i wprowadzania doń ograniczeń. Jednocześnie EKES apeluje do wszystkich państw członkowskich, by wykorzystywały wszelkie dostępne im możliwości w zakresie kształtowania przepisów prawnych. Najwyraźniej w niektórych krajach brakuje jasno określonych celów politycznych albo też cele te mają dyskryminujące założenia.

6.11. Jeśli Parlament Europejski i Rada dojdą do wniosku, że ograniczenia przepływu kapitału z myślą o bezpieczeństwie żywnościowym są uzasadnione, trzeba będzie omówić tę sprawę także na poziomie międzynarodowym, jako że swobodę przepływu kapitału gwarantują różne umowy międzynarodowe.

6.12. Istniejące środki prawne i polityczne UE i państw członkowskich umożliwiają wpływanie na sposób wykorzystania gruntów za pomocą subwencji lub podatków. Dzięki odpowiedniemu zastosowaniu instrumentów WPR i dzięki polityce gruntowej można zadbać o to, by produkcja była możliwa i opłacalna także dla małych gospodarstw rolnych, co z kolei pozwoliłoby zapobiec koncentracji gruntów.

6.13. W ramach zreformowanej WPR z pewnością można byłoby wprowadzić pułapy i ukierunkowywać płatności bezpośrednie tak, aby pierwsze hektary miały większą wagę, oraz w uproszczony sposób wypłacać pomoc inwestycyjną i bezpośrednią małym gospodarstwom rolnym. EKES wątpi jednak, że obecne ograniczenia znacząco przyczynią się do zapobieżenia koncentracji gruntów i że z takich możliwości dostatecznie korzysta się w państwach członkowskich, w których występują największe różnice między gospodarstwami rolnymi i najwyższa intensywność koncentracji gruntów. EKES zaleca państwom członkowskim częste stosowanie tej opcji i wzywa instytucje Unii Europejskiej do wprowadzenia silniejszego mechanizmu redystrybucji subwencji.

<sup>(12)</sup> Zob. [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM\\_WP14CEPSonSalesMarketRegulations\\_D15.1\\_Final.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSonSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf)



6.14. Grunty rolne są ograniczonym zasobem naturalnym, więc ich masowe wykupywanie zagraża realizacji celów zawartych w art. 39 i 191 TFUE. Dlatego EKES wzywa Komisję Europejską i Parlament Europejski do podjęcia działań dotyczących uregulowania użytkowania gruntów (zarządzania nimi).

6.15. EKES zaleca, by we wszystkich państwach członkowskich zarówno dla osób fizycznych, jak i prawnych, wprowadzono górną granicę nabywania gruntów rolnych. Prawo pierwszeństwa zakupu powinno przysługiwać tym, których grunty rolne tego pułapu nie przekraczają. Właściwe organy mogą korzystać z prawa pierwszeństwa zakupu tylko w przypadku tych rolników, którzy tego pułapu nie przekraczają.

6.16. W proces podejmowania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów należy włączyć społeczności lokalne, co zarazem oznacza, że muszą one dysponować większymi prawami i możliwościami.

6.17. W dziedzinie użytkowania gruntów wytwarzanie żywności powinno mieć pierwszeństwo przed produkcją biopaliw.

6.18. Trzeba prowadzić politykę, która będzie sprzyjała nie koncentracji gruntów, lecz przechodzeniu od produkcji przemysłowej do mniejszych jednostek produkcyjnych, co zwiększyłoby również samowystarczalność żywnościową. W państwach członkowskich UE powinny istnieć instytucje państwowe, które miałyby przegład sytuacji w zakresie własności i wykorzystania gruntów rolnych. W tym celu do państwowych baz danych na poziomie krajowym należałoby wprowadzać informacje nie tylko o właścicielu gruntów, lecz także o ich użytkowniku. Dzięki tego rodzaju danym można by przeprowadzać niezbędne badania i reagować na ewentualne zmiany.

6.19. EKES wnosi, by Komisja Europejska i Parlament, stosując jednolitą procedurę, starannie zbadały, jak te środki polityczne i ograniczenia wpływają w różnych krajach na koncentrację gruntów. Jednocześnie należy przeanalizować zagrożenia, jakie koncentracja gruntów może stanowić dla bezpieczeństwa żywnościowego, zatrudnienia, środowiska naturalnego i rozwoju obszarów wiejskich.

6.20. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie UE do składania do Komisji Europejskiej i FAO sprawozdań w sprawie wykorzystywania i stosowania dobrowolnych wytycznych dotyczących odpowiedzialnego zarządzania własnością ziemi, łowisk i lasów (VGGT, przyjętych przez FAO w 2012 r.) w ich politykach zarządzania gruntami. Wytyczne VGGT mają zasięg globalny (art. 2 ust. 4), który obejmuje także Europę. W wytycznych VGGT wzywa się państwa do stworzenia wielostronnych platform, przy zaangażowaniu i udziale grup najbardziej dotkniętych problemem, w celu monitorowania realizacji wytycznych i dostosowania do nich polityk tych państw<sup>(13)</sup>.

6.21. EKES także w przyszłości będzie uważnie śledzić rozwój zjawiska koncentracji gruntów, badać jego następstwa i uczestniczyć w opracowywaniu propozycji dotyczących jego zahamowania. Ponadto także WFAL (*World Forum on Access to Land and Natural Resources*) popiera tę inicjatywę i wzywa Komisję Europejską i Parlament do wsparcia tej działalności.

Bruksela, dnia 21 stycznia 2015 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

<sup>(13)</sup> Zob. art. 26 ust. 2 VGGT: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>