

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De opkoop van landbouwgrond — Een waarschuwing voor Europa en een bedreiging voor agrarische familiebedrijven

(initiatiefadvies)

(2015/C 242/03)

Rapporteur: Kaul NURM

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna „EESC”) heeft op 20 januari 2014 besloten om overeenkomstig artikel 29, lid 2, van zijn reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over

„De opkoop van landbouwgrond — Een waarschuwing voor Europa en een bedreiging voor agrarische familiebedrijven” (initiatiefadvies).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 8 januari 2015.

Het EESC heeft tijdens zijn op 21 en 22 januari 2015 gehouden 504e zitting (vergadering van 21 januari) onderstaand advies uitgebracht, dat met 209 stemmen vóór en 5 tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Onderhavig advies gaat over het zich in de EU en wereldwijd voordoende probleem van de opkoop van landbouwgrond, gekoppeld aan dat van de concentratie van grondbezit, waardoor agrarische familiebedrijven worden bedreigd.

1.2. Landbouwgrond is onontbeerlijk voor de productie van voedsel en dus ook een noodzakelijke voorwaarde voor de waarborging van voedselzekerheid, zoals vastgelegd in artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties en in artikel 25 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens.

1.3. Het verschijnsel van de opkoop van landbouwgrond wordt in de hand gewerkt door de volgende factoren: de toenemende globalisering en het bijbehorende beginsel van het vrije verkeer van kapitaal; de bevolkingsaanwas en de verstedelijking; de voortdurend toenemende vraag naar levensmiddelen en bio-energie; de toenemende vraag naar natuurlijke hulpbronnen; de schaduwkanten van het gevoerde landbouw- en milieubeleid en de mogelijkheid van speculatie op de waardevermeerdering van landbouwgrond.

1.4. Het EESC is zich bewust van de ernstige bedreiging die uitgaat van de vergaande concentratie van landbouwgrond bij niet-agrarische grote investeerders en grote landbouwbedrijven, waarvan ook sprake is in bepaalde gebieden van de EU. Die concentratie strookt niet met het Europese model van een duurzame, multifunctionele en door het bestaan van een groot aantal familiebedrijven gekenmerkte landbouw en brengt de verwezenlijking van de in de artikelen 39 en 191 van het VWEU vastgelegde doelstellingen in gevaar. Ook is die concentratie in strijd met de structurele doelstelling van een breed verspreid eigendom en leidt deze tot onherstelbare beschadiging van de economische structuur in landelijke gebieden en een door de samenleving niet gewenste geïndustrialiseerde landbouw.

1.5. Door de industrialisering van de landbouw nemen de risico's in verband met voedselveiligheid en bodemverarming toe, terwijl de voedselzekerheid afneemt.

1.6. Naast de productie van levensmiddelen vervullen agrarische familiebedrijven nog andere belangrijke maatschappelijke en ecologische functies waarin het industriële, door grote ondernemingen gedomineerde landbouwmodel niet kan voorzien. Om ervoor te zorgen dat agrarische familiebedrijven een levensvatbaar alternatief voor geïndustrialiseerde landbouw en de opkoop van landbouwgrond bieden, zijn doortastende maatregelen nodig om die bedrijven te beschermen.

1.7. Grond is niet zomaar een koopwaar waarvan de productie naar believen kan worden opgevoerd, maar een eindige hulpbron waarop de gewone marktregels niet van toepassing zouden moeten zijn. De eigendomsverhoudingen als het om grond gaat, evenals het gebruik van grond zullen aan strengere regels moeten worden onderworpen. Gezien de negatieve ontwikkelingen die zich voordoen, acht het EESC het noodzakelijk om zowel in de lidstaten als in EU-verband een duidelijk landbouwstructuurmodel uit te werken met consequenties voor grondgebruik en landeigendomsrechten.

1.8. De markt voor landbouwgrond wordt in de lidstaten van de EU op zeer uiteenlopende wijze gereguleerd. In veel landen zijn beperkingen van kracht, maar in andere weer niet. Het gevolg is dat de situatie per lidstaat verschilt.

1.9. Bodembeleid valt weliswaar onder de bevoegdheid van de lidstaten, maar is toch vanwege het in de Verdragen vastgelegde beginsel van het vrije verkeer van kapitaal en goederen aan bepaalde restricties gebonden. Daarom verzoekt het EESC het Europees Parlement en de Raad zich te bezinnen op de vraag of het vrije verkeer van kapitaal ook onverkort van toepassing dient te zijn op de aan- en verkoop van landbouwgrond en agrarische bedrijven, waarbij in de eerste plaats moet worden gedacht aan landen buiten de EU, maar ook aan transacties binnen de EU.

1.10. Het EESC roept de lidstaten op om het beleid voor bodemgebruik zodanig bij te stellen dat de beschikbare opties, zoals belastingen, subsidies en GLB-middelen, ten volle worden benut voor het behoud van het op familiebedrijven berustende landbouwmodel overal in de EU.

1.11. Het moet de lidstaten worden toegestaan om bovengrenzen voor de aankoop van landbouwgrond vast te stellen en een systeem van voorkeurrechten op te zetten ter ondersteuning van grondeigenaren wier landbezit onder deze bovengrens ligt.

1.12. Het EESC roept de Commissie en het Europees Parlement ertoe op om aan de hand van een uniforme procedure uitgebreid onderzoek te doen naar de uitwerking op de concentratie van landbouwgrond en de landbouwproductie van de in sommige landen genomen beleidsmaatregelen (subsidies en beperkingen). Ook zou onderzoek moeten worden gedaan naar de risico's die de concentratie van landbouwgrond met zich meebrengt voor de continuïteit van de voedselvoorziening, de werkgelegenheid, het milieu, de kwaliteit van de grond en de ontwikkeling van het platteland.

1.13. Het EESC roept de lidstaten ertoe op om de vrijwillige richtsnoeren voor verantwoord bodemgebruik (VGGT) toe te passen en bij de Commissie en de FAO verslag uit te brengen van het gebruik en de toepassing van de VGGT in hun bodembeheerbeleid.

1.14. Er moet een beleid worden gevoerd dat niet tot concentratie van grondbezit leidt, maar de overgang van industriële productie door grote landbouwbedrijven naar kleinere productie-eenheden bevordert, en wel door de consolidering van het op familiebedrijven geënte model, waardoor ook de zelfvoorzieningsgraad op voedselgebied zou verbeteren.

1.15. Het EESC zal de ontwikkelingen op dit gebied op de voet blijven volgen, onderzoek doen naar de gevolgen ervan en zijn medewerking verlenen aan pogingen om voorstellen uit te werken waardoor de concentratie van grondbezit aan banden kan worden gelegd.

2. De wereldwijde opkoop van landbouwgrond — De algemene context

2.1. In onderhavig advies worden de problemen van de opkoop van landbouwgrond en de concentratie van grondbezit behandeld, waarvan de gevolgen een bedreiging vormen voor het voortbestaan van agrarische familiebedrijven.

2.2. Er bestaat geen internationaal erkende uniforme definitie van het begrip „opkoop van landbouwgrond”. Hiermee wordt over het algemeen bedoeld op een proces van grootschalige aankoop van landbouwareaal zonder dat de plaatselijke bevolking om haar mening of toestemming wordt gevraagd. Uiteindelijk leidt deze praktijk ertoe dat de plaatselijke bevolking beperkt wordt in haar mogelijkheden om zelfstandig een landbouwbedrijf te runnen en voor een continue voedselproductie in te staan. Ook het recht om hulpbronnen (grond, water, bos) te exploiteren en over de winsten hieruit te beschikken, behoort toe aan de grondeigenaar. Een nevenverschijnsel kan zijn dat de voorheen bedreven agrarische activiteiten plaats moeten maken voor andere, niet-agrarische vormen van bedrijvigheid.

2.3. Landbouwgrond en toegang tot water zijn de basisvoorwaarden voor de productie van voedsel. De mate waarin landen zichzelf van voedsel kunnen voorzien, hangt van diverse factoren af, maar onontbeerlijke voorwaarden zijn toch dat voldoende landbouwgrond beschikbaar is en dat landen het recht hebben om bezit en gebruik van landbouwgrond te reguleren.

2.4. Er is op aarde gemiddeld 2 000 m² akkerland beschikbaar per bewoner. De voor landbouw geschikte grond is overal ter wereld van land tot land echter heel verschillend verdeeld. Daarom zijn er landen die hun landbouwareaal proberen uit te breiden door grond in andere landen op te kopen.

- 2.5. De opkoop van landbouwgrond wordt in de hand gewerkt door de volgende factoren:
- 2.5.1. de toenemende mondialisering en de daarmee samenhangende beginselen van het vrije verkeer van kapitaal;
 - 2.5.2. de bevolkingsaanwas en de verstedelijking;
 - 2.5.3. de voortdurend toenemende vraag naar levensmiddelen;
 - 2.5.4. de groter wordende behoefte aan bio-energie;
 - 2.5.5. de groter wordende behoefte aan natuurlijke grondstoffen (houtvezels en andere houtproducten);
 - 2.5.6. de schaduwkanten van het landbouw- en milieubeleid;
 - 2.5.7. de mogelijkheid om op de wereldmarkt en in ieder geval op de Europese markt met levensmiddelen te speculeren;
 - 2.5.8. de mogelijkheid om op de waardevermeerdering van landbouwgrond en toekomstige subsidies te speculeren;
 - 2.5.9. het streven van grote beleggers om kapitaal dat in de nasleep van de financiële crisis van 2008 is vrijgekomen, in landbouwgrond te investeren, omdat daarin een veilige investering wordt gezien.
- 2.6. De opkoop van landbouwgrond vindt op grote schaal plaats in Afrika en Zuid-Amerika, maar ook elders, bijvoorbeeld in bepaalde regio's van Europa waar grond — in vergelijking met andere ontwikkelde landen en de gemiddelde prijs in de wereld — relatief goedkoop is.
- 2.7. Het is geen sinecure om aan betrouwbare gegevens over de precieze omvang van deze opkoop te komen, omdat niet alle grondaankopen worden geregistreerd en de transacties tussen rechtspersonen op dit gebied in veel gevallen niet erg transparant zijn (bv. bij aankopen door dochter- of partnerondernemingen). Toch zijn er door enkele ngo's en onderzoeksinstituten studies verricht op dit gebied. De hoeveelheid opgekochte landbouwgrond wordt door de Wereldbank voor 2008 en 2009 geschat op 45 miljoen hectare. In een rapport van Land Matrix⁽¹⁾ wordt beschreven hoe er door middel van 1 217 grootscheepse transacties in de ontwikkelingslanden in totaal 83,2 miljoen hectare landbouwgrond is verkocht, d.w.z. 1,7 % van de voor landbouw geschikte grond op aarde.
- 2.8. De meest grootschalige opkoop van landbouwgrond vond plaats in Afrika (56,2 miljoen hectare, ofwel 4,8 % van de voor landbouw geschikte grond in Afrika), gevolgd door Azië (17,7 miljoen hectare) en Latijns-Amerika (7 miljoen hectare). De voorkeur ging daarbij altijd uit naar gunstig gelegen en toegankelijke landbouwgrond met watertoevoer, dat geschikt is voor het verbouwen van granen en groenten en rijke oogsten belooft. Beleggers hebben ook belangstelling voor bosgebieden. Zij komen in eerste instantie uit China, India, Korea, Egypte, de Golfstaten, Brazilië en Zuid-Afrika, maar ook uit de VS en de lidstaten van de EU. Opkopers hebben geen interesse voor landen waar de grondprijzen hoog zijn. In die landen is eerder sprake van concentratie van grondbezit doordat de grond van kleine landbouwbedrijven wordt opgekocht door grote landbouwbedrijven.
- 2.9. Volgens het rapport dat de stichting Madariaga op 10 juli 2013 heeft uitgebracht⁽²⁾, zijn er beleidsvormen van de EU (bv. bio-economie, handelsbeleid en landbouwbeleid) die, zowel in de EU als wereldwijd, rechtstreeks of indirect gevolgen hebben voor de opkoop van landbouwgrond. Ook het liberale bodembeleid en het algemeen aanvaarde beginsel van het vrije verkeer van kapitaal en goederen spelen daarin een rol.
- 2.10. Om te beginnen wordt verwezen naar het streven naar een groter aandeel van biobrandstoffen en de mogelijkheid van een douanerechten- en quotumvrije suikerhandel als oorzaken waardoor een aantal projecten in Azië en Afrika met de opkoop van landbouwgrond gepaard zijn gegaan.

⁽¹⁾ <http://www.landmatrix.org/en>

⁽²⁾ www.madariaga.org

3. De opkoop van landbouwgrond en de concentratie van het grondbezit in Europa

3.1. Europa is niet vreemd aan deze wereldwijde ontwikkeling. Anders gezegd voltrekken die processen zich — nu weer openlijk, dan weer verkapt — ook in Europa. Landbouwgrond wordt vooral opgekocht in Oost- en midden-Europa.

3.2. Naast de gewone aankoop van grond, kunnen opkopers landbouwgrond ook onder controle krijgen door ondernemingen met grond of pachtcontracten te kopen of door te proberen om delen van die ondernemingen in handen te krijgen. De consequentie is dat landbouwgrond steeds vaker wordt geconcentreerd in grote ondernemingen en dat de landbouw in sommige landen van midden- en Oost-Europa inmiddels op industriële leest is geschoeid.

3.3. In heel Europa wordt grond steeds minder vaak voor landbouw gebruikt. Gelijk opgaand met die ontwikkeling komt steeds meer landbouwgrond in handen van een aantal grote ondernemingen. Eén procent van alle agrarische bedrijven beschikt over 20 % van de landbouwgrond in de EU en drie procent van de landbouwbedrijven heeft 50 % van alle landbouwgrond in de EU in bezit. Daartegenover is slechts 14,5 % van alle landbouwgrond in handen van 80 % van de agrarische bedrijven.

3.4. Ook is er in Europa een verband tussen de daling van het aantal productie-eenheden in de landbouw en het aantal agrarische werknemers. Zo is het aantal productie-eenheden van 2005 tot 2010 vooral afgenomen in de landen van Oost-Europa, en dan met name in de Baltische staten (Estland, Letland en Litouwen), en hebben juist die landen in die periode ook de sterkste daling van de vraag naar arbeid gekend (in Bulgarije en Roemenië met 8,9 % per jaar en in de Baltische staten met 8,3 % per jaar). Daarentegen is het aantal agrarische bedrijven in Ierland en Malta toegenomen, wat daar tot een grotere vraag naar arbeid heeft geleid.

3.5. Er zijn in wezen drie soorten beleggers verantwoordelijk voor de opkoop van landbouwgrond en de concentratie van het grondbezit in de landbouw: beleggers uit landen buiten de EU, beleggers uit de EU en beleggers uit het land zelf.

3.6. Het uitvoerigste overzicht van de concentratie van grondbezit in Europa en de EU is in april 2013 uitgebracht door Via Campesina en het „Hands off the Land“-netwerk, onder de titel Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe⁽³⁾. Volgens dit overzicht is er in de EU een heimelijk proces van opkoop van landbouwgrond en concentratie van grondbezit aan de gang, wat gevolgen heeft voor de mensenrechten en vooral voor het recht op toereikende voeding. De meeste landbouwgrond is opgekocht in Hongarije en Roemenië, maar ook in andere landen van Midden- en Oost-Europa vindt de opkoop van landbouwgrond plaats.

3.6.1. Volgens cijfers uit meerdere bronnen is thans 10 % van het Roemeense landbouwareaal in handen van beleggers uit landen buiten de EU en beschikken beleggers uit de EU over nog eens 20 à 30 % van die grond. Eén miljoen hectare Hongaarse landbouwgrond is door geheime contracten in handen geraakt van beleggers die voornamelijk EU-vermogen vertegenwoordigen. Ook al is het tot mei 2016 voor buitenlanders verboden om landbouwgrond in Polen te kopen, is ook daar al 200 000 ha landbouwgrond opgekocht door vooral uit de andere lidstaten van de EU afkomstige buitenlandse ondernemingen. Chinezen hebben in het Franse Bordeaux-gebied een honderdtal landgoederen met wijngaarden opgekocht. Na de hereniging van Duitsland zijn er op het grondgebied van de voormalige DDR landbouwcoöperaties ontbonden om plaats te maken voor agrarische familiebedrijven of rechtspersonen. Sindsdien regent het aanwijzingen dat vooral die rechtspersonen een gemakkelijke prooi voor niet-agrarische beleggers en kapitaalverstrekkers zijn.

3.7. Uit de hierna volgende voorbeelden wordt duidelijk hoe geconcentreerd het grondbezit al is: het grootste landbouwbedrijf in Roemenië heeft een landbouwareaal van zo'n 65 000 ha (in Duitsland is dat 38 000 ha). Het grootste zuivelbedrijf in Estland heeft 2 200 koeien, en dat moeten er nog meer worden: 3 300 koeien.

3.8. De enkele areaalbetaling als onderdeel van de eerste pijler van het GLB is een van de redenen waarom het grondbezit in Europa wordt geconcentreerd: die enkele areaalbetaling heeft voor grote producenten een grotere hefboomwerking en dus ook voordelen waardoor zij meer kapitaal overhouden om nog meer grond te kopen. In de EU-15 wordt voornamelijk de bedrijfstoelag uitbetaald, in de EU-12 vooral de enkele areaalbetaling. Daarbij blijkt dat de concentratie van het grondbezit in de EU-15 langzamer verloopt dan in de EU-12.

⁽³⁾ http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land_in_Europe.pdf

3.9. De concentratie van het grondbezit leidt ook tot een concentratie van de subsidies uit het GLB. In 2009 ontving 2 % van alle agrarische familiebedrijven 32 % van de subsidies van het GLB. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen West- en Oost-Europese landen: zo waren de grote agrarische bedrijven in Bulgarije in 2009 in totaal goed voor 2,8 % van alle bedrijven, maar ontvingen zij 66,6 % van alle steun. Voor Estland zijn die percentages 3 % en 53 %, voor Denemarken 3 % en 25 % en voor Oostenrijk 5,5 % en 25 %.

4. De gevolgen van de opkoop van landbouwgrond

4.1. In landen waar sprake is van concentratie van het grondbezit en de opkoop van land wordt het door agrarische familiebedrijven gekenmerkte Europese landbouwmodel verdrongen door een op industriële leest geschoeide massa-productie van landbouwproducten.

4.2. Uit de bevindingen van eerder verricht onderzoek kan worden afgeleid dat de op opgekocht land geproduceerde levensmiddelen en gewassen die als grondstof voor voedsel dienen, voor het overgrote deel worden uitgevoerd naar de landen van de beleggers. Slechts het minieme residu van die productie is voor de markt van het thuisland bestemd. Naarmate de opkoop van landbouwgrond in de productielanden toeneemt, neemt de voedselzekerheid daar af.

4.3. De opkoop van landbouwgrond en de concentratie van het grondbezit hebben tot gevolg dat landbouwbedrijven worden verdrongen van land dat ze al van oudsher bewerken. Daardoor gaan er arbeidsplaatsen verloren en raakt het platteland ontvolkt. Het gaat hier om een ontwikkeling die normaliter niet meer terug te draaien is, omdat het voor kleine of nieuwe bedrijven (en jonge landbouwers) bij gebrek aan voldoende kapitaal uiterst moeilijk is om grond te kopen en zich in de landbouw overeind te houden.

4.4. Hoewel de Wereldbank getracht heeft de voordelen van de opkoop van landbouwgrond (bv. dat deze tot meer efficiëntie, innovatie en ontwikkeling zou leiden) onder de aandacht te brengen, zijn er tal van maatschappelijke organisaties en bewegingen die er kritiek op hebben. Volgens die organisaties zou die opkoop tot milieuschade, bodemdegradatie en een verlies van kansen om op het platteland te leven, leiden en zouden zich daardoor — in plaats van duurzame landbouw — gigantische op monocultuur gebaseerde industriële activiteiten ontwikkelen.

4.5. De opkoop van landbouwgrond heeft een uiterst kwalijke uitwerking op de ontwikkeling van de plattlandsbevolking. Het nadeel van het verbouwen van grote landbouwarealen is dat de werkloosheid op het platteland erdoor toeneemt, wat ook weer sociale kosten met zich meebrengt.

4.6. Willis Peterson, onderzoeker aan de universiteit van Minnesota, voert zelfs aan dat kleine agrarische familiebedrijven minstens zo doeltreffend zijn als grote landbouwondernemingen. Ook wordt de stelling dat de concentratie van grondbezit tot hogere winsten zou leiden, weersproken door de feiten⁽⁴⁾. Uit gegevens van de FAO blijkt het tegendeel: meer dan 90 % van de agrarische bedrijven in de wereld zijn familiebedrijven, die samen 75 % van het totale landbouwareaal bewerken en wereldwijd 80 % van alle levensmiddelen produceren.

4.7. Een sprekend voorbeeld van de gevolgen van het opkopen van landbouwgrond is Schotland waar zo'n 200 jaar geleden een landbouwareaal ter grootte van heel Nederland is opgedeeld in stukken van 8 000 à 20 000 ha, die vervolgens aan beleggers zijn verkocht. Er woonden toen in dit gebied 1,5 à 2 miljoen mensen. Door de geïndustrialiseerde landbouw is dit gebied inmiddels ontvolkt. Het Schotse Parlement probeert nu te bewerkstelligen dat zich daar weer nieuwe bedrijven vestigen, maar daar is veel meer geld mee gemoeid dan wanneer het op kleine bedrijven gebaseerde landbouwmodel gehandhaafd zou zijn geweest.

5. De betekenis van agrarische familiebedrijven voor de samenleving en de voedselzekerheid

5.1. Het EESC stelt met voldoening vast dat de Verenigde Naties 2014 tot het jaar van de agrarische familiebedrijven hebben uitgeroepen. Het heeft al bij herhaling gewezen op het strategische belang van dergelijke bedrijven voor de voedselzekerheid en de ontwikkeling van het platteland en aangevoerd dat dit aspect meer de nadruk moet krijgen in de maatschappelijke discussie.

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

5.2. Het doet een beroep op de Commissie, het Europees Parlement en de Raad om het begrip „agrarisch familiebedrijf” te omschrijven, omdat daarvan noch internationaal, noch in de EU een algemeen erkende definitie bestaat. Het suggereert de volgende aanknopingspunten voor het onderscheid tussen een landbouwbedrijf en een agrarisch familiebedrijf. In dat laatste geval:

5.2.1. moeten besluiten over het bedrijf door familieleden worden genomen;

5.2.2. moet het meeste werk op het land door familieleden worden gedaan;

5.2.3. moet het bedrijf en het grootste deel van het vermogen dat het vertegenwoordigt, in bezit zijn van de familie ofwel moet het land in handen zijn van een lokale gemeenschap;

5.2.4. moet de bedrijfsvoering in handen van de familie zijn;

5.2.5. moet het bedrijf van generatie op generatie zijn overgedragen;

5.2.6. moet de familie op de grond van het landbouwbedrijf of in ieder geval in de buurt daarvan woonachtig zijn.

5.3. In de meeste gebieden op aarde is het leven en werken in de landbouw en op het platteland door familiebedrijven, zonder verstoring van milieu of samenleving, een traditie van duizenden jaren terug. In gebieden waar rechtszekerheid wordt geboden en beleidsmatige betrouwbaarheid heerst, is de familiale landbouw overal in de wereld minstens zo stabiel gebleken als andere landbouwsystemen en heeft dit model betere resultaten opgeleverd.

5.4. Naast de productie van levensmiddelen vervullen agrarische familiebedrijven nog andere maatschappelijk nuttige functies waarin dit industriële, door grote ondernemingen gedomineerde en op het werk van loontrekkenden berustende landbouwmodel niet kan voorzien.

5.4.1. Agrarische familiebedrijven en landbouwcoöperaties spelen een actieve rol in de plattelandseconomie. Voor de stabiliteit en flexibiliteit van dergelijke bedrijven is het van groot belang dat zij lid zijn van landbouwcoöperaties en beroepsorganisaties. Landbouwbedrijven staan garant voor het behoud van het culturele erfgoed en de levensvatbaarheid van het platteland, vormen de kern van het sociale leven op het platteland, brengen producten van hoge waarde voort, gaan op duurzame wijze om met de natuurlijke hulpbronnen en zorgen voor een brede spreiding van het bezit in landelijke gebieden.

5.4.2. Agrarische familiebedrijven komen geen arbeidsplaatsen tekort, maar creëren die arbeidsplaatsen zelf en staan vaak open voor vernieuwing.

5.4.3. Een boerderij is de ideale plek voor kinderen waar kennis en vaardigheden van generatie op generatie kunnen worden overgedragen, zodat het voortbestaan van het landbouwbedrijf wordt gegarandeerd.

5.4.4. Kenmerkend voor de landbouwproductie van familiebedrijven is het gevarieerde en decentrale karakter ervan. Daarmee kan de concurrentie worden aangegaan en kunnen de risico's van de concentratie van grondbezit worden tegengegaan.

5.4.5. Het grote aantal bedrijven is met het oog op de overleving van de mensheid op zich al waardevol, omdat daardoor meer mensen vaardigheden en kennis over de productie van voedsel kunnen opdoen en dus de basisvoorwaarden worden geschapen waardoor die onontbeerlijke vaardigheden en kennis ook in tijden van crisis voorhanden zijn. Om agrarische familiebedrijven een levensvatbaar alternatief te bieden voor geïndustrialiseerde landbouw en de opkoop van landbouwgrond als een van de uitingsvormen daarvan, zijn er doortastende maatregelen nodig om die bedrijven te beschermen. Daarbij wordt o.m. gedacht aan maatregelen om de oprichting van producentenorganisaties te bevorderen en onoorbare handelspraktijken tegen te gaan. Beleidsmaatregelen van de EU en de lidstaten kunnen ertoe bijdragen dat agrarische familiebedrijven duurzamer en veerkrachtiger worden ⁽⁵⁾.

(5) [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. Mogelijkheden om de markt voor landbouwgrond te reguleren en de opkoop van landbouwgrond en de concentratie van grondbezit te voorkomen

6.1. Grond is onontbeerlijk voor de productie van levensmiddelen. Alle bij het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties aangesloten landen zijn krachtens artikel 11 daarvan ⁽⁶⁾ — en krachtens artikel 25 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens ⁽⁷⁾ — verplicht om erkenning te geven aan het recht op toereikende en continue voeding van eenieder die op hun grondgebied woont, rechtstreeks gekoppeld aan de toegang tot land.

6.2. Er is in de EU maar weinig aardolie en -gas, wat een risico voor de voedselzekerheid inhoudt. Daarom moeten de duurzame landbouw en agrarische familiebedrijven in stand worden gehouden.

6.3. Grond is niet zomaar een koopwaar waarvan de productie naar believen kan worden opgevoerd, maar een eindige hulpbron waarop de gewone marktregels niet van toepassing zouden moeten zijn. Volgens het EESC moet er zowel in de lidstaten als in EU-verband een uitvoerige discussie over een eensluitend landbouwstructuurmodel worden gehouden. Alleen op die manier kunnen en moeten de fundamentele principes voor beleidsimplicaties en maatregelen worden gelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de juridische beoordeling van de aankoop van delen van landbouwmaatschappijen („share deals”). De grondeigendomsverhoudingen en het gebruik van grond zullen aan strengere regels moeten worden onderworpen.

6.4. Organisaties van uiteenlopende politieke kleur hebben zich over de regelgeving voor grondbezit en de daartoe uit te werken beleidsmaatregelen gebogen en zijn tot de slotsom gekomen dat goed bestuur op dit gebied volstrekt noodzakelijk is. De FAO heeft voor grondbezit richtsnoeren uitgewerkt die op vrijwillige basis kunnen worden opgevolgd: „The Voluntary Guidelines of the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forestry” ⁽⁸⁾. Doel van deze richtsnoeren is om honger en armoede terug te dringen, een duurzame ontwikkeling te bevorderen en het milieu te verrijken, en wel doordat de benutting van grond aan vaste en zekere regels wordt gebonden en iedereen t.a.v. de toegang tot hulpbronnen (grond, visgronden, bossen) gelijke rechten worden geboden. Unctad, FAO, IFAD en de Wereldbank hebben gemeenschappelijke beginselen voor verantwoord investeren in de landbouw ⁽⁹⁾ uitgewerkt, waarin rechten, bestaansmiddelen en hulpbronnen worden onderkend. De OESO heeft een beleidskader voor investeringen in de landbouw uitgebracht: Policy Framework for Investment in Agriculture — PFIA ⁽¹⁰⁾. Doel van dit beleidskader is landen handgrepen te bieden voor de uitwerking van beleidsmaatregelen om particuliere investeringen in de landbouw te stimuleren.

6.5. Volgens het EESC zijn de richtsnoeren van de FAO/VN inzake de rechten van landbouwers om grond te exploiteren, een mijlpaal. Die richtsnoeren zouden dan ook vastberaden en onverkort in alle landen moeten worden opgevolgd. Onduidelijke eigendomsrechten zijn een indicatie van „slecht bestuur” en — vice versa — prikkels om landbouwgrond op te kopen.

6.6. In het door Factor Markets in 2012 uitgebrachte document ⁽¹¹⁾ wordt onderzoek gedaan naar de rechtsregels voor het verkopen van grond in de lidstaten en kandidaat-lidstaten van de EU. Zo blijkt dat veel lidstaten hun eigen rechtsregels hebben uitgevaardigd om de gedwongen concentratie van grondbezit en de opkoop van grond door buitenlanders tegen te gaan, bijvoorbeeld door de invoering van voorkooprechten. In sommige landen moeten transacties m.b.t. landbouwareaal, ongeacht het land van herkomst van de koper, altijd ambtelijk worden bevestigd. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval in Frankrijk, Duitsland en Zweden. Dan zijn er ook nog landen (Hongarije en Litouwen) waar de hoeveelheid grond waarover iemand mag beschikken, aan een maximum is gebonden.

6.6.1. In Frankrijk zien regionale organisaties toe op het goede verloop van grondtransacties (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, SAFER). SAFER is een overheidsinstantie die belast is met de begeleiding van landbouwproducenten (en dan vooral van jonge boeren) bij deerschikking van eigendomsverhoudingen en met de waarborging van de transparantie van de markt voor landbouwareaal.

6.6.2. In Zweden moet in dunbevolkte gebieden voor het kopen van grond een vergunning worden aangevraagd. Bij de afweging voor het al dan niet verlenen van die vergunning wordt ook gekeken naar opleiding, c.q. eerder opgedane ervaring. Soms wordt als eis gesteld dat de opkoper van grond woonachtig is op het door hem of haar gekochte land. In Zweden kan landbouwareaal alleen door natuurlijke personen worden gekocht.

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

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

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

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

⁽¹⁰⁾ http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA_April2013.pdf

⁽¹¹⁾ http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSONSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf

6.6.3. In Litouwen mag een rechtspersoon grond kopen als minimaal 50 % van het totale inkomen van deze rechtspersoon uit de landbouw wordt gehaald. Litouwse natuurlijke en rechtspersonen mogen maximaal 500 ha grond bezitten.

6.6.4. In België, Italië en Frankrijk beschikken pachters over landbouwareaal als het recht van voorkoop van de hand wordt gedaan.

6.7. Dit overzicht spreekt boekdelen: de markt voor landbouwareaal is duidelijk heel verschillend gereguleerd in de lidstaten. In sommige landen zijn beperkingen van kracht, maar in andere weer niet. Het gevolg is dat de situatie ongelijk is van lidstaat tot lidstaat. Zo moet ook het besluit van het Bulgaarse parlement om het moratorium op de aanschaf van landbouwareaal dat op 22 oktober 2013 afliep, tegen de waarschuwing van de EU in, tot 2020 te verlengen, worden begrepen: kennelijk heeft het Bulgaarse parlement oog gehad voor het rechtstreekse gevaar voor het Bulgaarse landbouwareaal, omdat de Bulgaarse grondprijzen en de koopkracht van de agrarische bevolking nu eenmaal ver onder die van de rijke landen liggen.

6.8. In de analyse van Factor Markets van 2012⁽¹²⁾ wordt vastgesteld dat de overheersing van de markt voor landbouwgrond door grote concerns ook gevolgen heeft voor de normale werking van die markt. Grote concerns die landbouwgrond opkopen, maken gebruik van hun machtspositie op de lokale en regionale markten om invloed uit te oefenen op de grondprijzen en de voorwaarden die aan pachtovereenkomsten worden gesteld.

6.9. Bodembeleid is een bevoegdheid van de lidstaten. De lidstaten kunnen transacties aan banden leggen als de nationale energie- en voedselzekerheid in gevaar is en als met beperkingen voornamelijk het openbaar belang wordt gediend. Beperkingen om speculatie te voorkomen, lokale tradities te behouden en een gepast grondgebruik te garanderen, zijn toegestaan. Door dergelijke beperkingen wordt echter ook het Verdragmatige beginsel van het vrije verkeer van goederen en kapitaal ingeperkt. Daarom vraagt het EESC het Europees Parlement en de Raad om zich te bezinnen op de vraag of het vrije verkeer van kapitaal ook onverkort van toepassing dient te zijn op de aan- en verkoop van landbouwgrond en agrarische bedrijven, waarbij in de eerste plaats moet worden gedacht aan landen buiten de EU, maar ook aan transacties binnen de EU. In dit verband moet in aanmerking worden genomen dat de prijzen voor landbouwgrond en het inkomen van de burgers van lidstaat tot lidstaat erg grote verschillen vertonen. Er is een antwoord geboden op de vraag of het vrije verkeer van kapitaal en de vrije markt voor alle natuurlijke en rechtspersonen gelijkheid van kansen bij de aankoop van grond garanderen.

6.10. Volgens het EESC moeten de lidstaten, omwille van de voedselzekerheid en andere gerechtvaardigde doelstellingen en in overeenstemming met een op duurzaamheid gericht landbouwmodel, meer mogelijkheden worden geboden om hun markt voor landbouwareaal aan regels en beperkingen te verbinden. Ook zouden de lidstaten alle mogelijkheden waarover zij beschikken, moeten benutten om wetten uit te vaardigen. Het is duidelijk dat het sommige lidstaten ontbreekt aan duidelijke beleidsdoelstellingen of dat hun doelstellingen discriminatoire onderdelen bevatten.

6.11. Mochten het Europees Parlement en de Raad tot de slotsom komen dat beperkingen op het vrije verkeer van kapitaal met het oog op de voedselzekerheid gerechtvaardigd zijn, dan moet daar ook nog in internationale kringen over worden beraadslaagd, omdat het vrije verkeer van kapitaal ook door tal van internationale overeenkomsten wordt gewaarborgd.

6.12. De EU en de lidstaten beschikken over juridische en politieke mogelijkheden om het gebruik van grond door subsidies of belastingmaatregelen te beïnvloeden. Als de instrumenten van het GLB goed worden ingezet en er een bodembeleid wordt gevoerd, kan productie door kleine landbouwbedrijven ook haalbaar en winstgevend worden gemaakt, wat eens te meer een middel is om de concentratie van grondbezit tegen te gaan.

6.13. In het kader van het hervormde GLB moet het mogelijk zijn om zo'n draai aan de rechtstreekse areaalbetalingen te geven dat meer gewicht aan de eerste hectare wordt toegekend en dat de uitbetaling van steun voor investeringen en van rechtstreekse subsidies aan kleine landbouwbedrijven wordt vereenvoudigd. Hoe dan ook betwijfelt het EESC of de bestaande beperkingen veel uitwerking zullen hebben op de concentratie van het grondbezit en of van die mogelijkheid voldoende gebruik zal worden gemaakt in de lidstaten waar de structurele verschillen tussen landbouwbedrijven en de mate van concentratie van het grondbezit het grootst zijn. Het adviseert de lidstaten om deze mogelijkheden volop te benutten en dringt er bij de instellingen van de EU op aan om een geconsolideerde regeling voor de herverdeling van de steun in te voeren.

⁽¹²⁾ http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSONSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf

6.14. De opkoop van landbouwgrond brengt de verwezenlijking van de in de artikelen 39 en 191 van het VWEU vastgelegde doelstellingen in gevaar, omdat landbouwgrond een beperkte natuurlijke hulpbron is. Het EESC vraagt de Commissie en het Europees Parlement dan ook om zich actief bezig te houden met de regeling voor het beheer van landgebruik.

6.15. Ook adviseert het om in alle lidstaten de invoering van een bovengrens voor het verwerven van landbouwgrond door natuurlijke en rechtspersonen toe te staan, waarbij grondeigenaren die onder die bovengrens uitkomen, een voorkooprecht zouden moeten krijgen. De bevoegde instanties kunnen alleen een recht van voorkoop toekennen aan landbouwers die onder die bovengrens uitkomen.

6.16. Lokale overheden moeten bij de besluitvorming over de benutting van de grond worden betrokken. Impliciet betekent dit dat hun meer rechten en mogelijkheden moeten worden geboden.

6.17. Bij besluiten over het gebruik van landbouwgrond moet de voorkeur worden gegeven aan de productie van voedsel boven die van biobrandstoffen.

6.18. Er moet een beleid worden gevoerd dat niet tot concentratie van het grondbezit leidt, maar dat de overgang van een industriële productie naar kleinere productie-eenheden bevordert, wat ook de zelfvoorzieningsgraad op het gebied van levensmiddelen zou verbeteren. Er moeten in de lidstaten overheidsinstanties zijn die een overzicht hebben van de benutting van landbouwgrond en de verdeling van het grondbezit. Met het oog daarop moet er in de nationale gegevensbanken niet alleen informatie over het bezit van grond, maar ook over het gebruik ervan worden opgenomen. Die informatie kan worden gebruikt om noodzakelijk onderzoek te doen en op veranderingen in te spelen.

6.19. Het EESC dringt er bij de Commissie en het Europees Parlement op aan om met gebruikmaking van een uniforme methode uitgebreid onderzoek te verrichten naar de consequenties die de subsidies en beperkingen in de verschillende landen voor de concentratie van het grondbezit hebben. Ook zou onderzoek moeten worden gedaan naar de risico's die de concentratie van grondbezit met zich meebrengt voor de continuïteit van de voedselvoorziening, de werkgelegenheid, het milieu en de ontwikkeling van het platteland.

6.20. Het EESC vraagt de lidstaten om bij de Commissie en de FAO verslag uit te brengen van het gebruik en de toepassing van de door de FAO in 2012 goedgekeurde VGGT in hun nationale bodembeheerbeleid. De VGGT hebben een wereldwijde draagwijdte (artikel 2, lid 4) en gelden dus ook in Europa. De lidstaten moeten volgens de VGGT multistakeholdersplatforms opzetten waar de meest betrokkenen aan deelnemen, om toe te zien op de tenuitvoerlegging van de Richtsnoeren en het beleid daarmee in overeenstemming te brengen⁽¹³⁾.

6.21. Het EESC zal de ontwikkelingen op dit gebied op de voet blijven volgen, onderzoek doen naar de gevolgen ervan en zijn medewerking verlenen aan pogingen om voorstellen uit te werken waardoor de concentratie van grondbezit aan banden kan worden gelegd. Overigens steunt ook het WFAL (Wereldforum inzake toegang tot land en natuurlijke hulpbronnen) dit initiatief en roept het de Commissie en het Europees Parlement op om hun steun daaraan te verlenen.

Brussel, 21 januari 2015.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ Zie artikel 26, lid 2, van de VGGT: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>