

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora – Otimanje poljoprivrednog zemljišta – upozorenje za Europu i prijetnja obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima

(samoinicijativno mišljenje)

(2015/C 242/03)

Izvjestitelj: M. NURM

Na plenarnom zasjedanju održanom 20. siječnja 2014., sukladno pravilu 29. stavku 2. Poslovnika, Europski gospodarski i socijalni odbor odlučio je donijeti samoinicijativno mišljenje o temi

Otimanje poljoprivrednog zemljišta – upozorenje za Europu i prijetnja obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima (samoinicijativno mišljenje).

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 8. siječnja 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 504. plenarnom zasjedanju održanom 21. i 22. siječnja 2015. (sjednica od 21. siječnja), s 209 glasova za, 5 protiv i 9 suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1. Tema ovog Mišljenja je otimanje poljoprivrednog zemljišta, uključujući koncentraciju zemljišta, u EU-u i diljem svijeta, što je problem koji predstavlja prijetnju za obiteljska poljoprivredna gospodarstva.

1.2. Poljoprivredno zemljište temelj je proizvodnje prehrambenih proizvoda, a time i preduvjet za jamčenje sigurnosti opskrbe hranom u smislu članka 11. Međunarodnog pakta UN-a o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima te članka 25. Opće deklaracije o ljudskim pravima.

1.3. Otimanje poljoprivrednog zemljišta posljedica je sljedećih čimbenika: sve veće globalizacije i s njom povezanih načela slobodnog kretanja kapitala, porasta stanovništva i urbanizacije, stalnog porasta potražnje za hranom i bioenergijom, sve veće potražnje za prirodnim sirovinama, tamne strane poljoprivredne politike i politike zaštite okoliša, kao i mogućnosti špekuliranja s porastom vrijednosti poljoprivrednog zemljišta.

1.4. EGSO prepoznaje ozbiljnu prijetnju koju – i u nekim dijelovima Europske unije – predstavlja koncentracija zemljišta u rukama velikih nepoljoprivrednih ulagača i velikih poljoprivrednih koncerna. Ta je tendencija u suprotnosti s europskim modelom čija su obilježja održiva višenamjenska poljoprivreda i obiteljska gospodarstva te ugrožava ostvarivanje ciljeva navedenih u člancima 39. i 191. UFEU-a. Također je u suprotnosti s poljoprivrednim ciljem velike rascjepkanosti vlasničke strukture, a nanosi i nepopravljivu štetu gospodarskim strukturama u ruralnim područjima te dovodi do društveno nepoželjne industrijalizirane poljoprivrede.

1.5. Posljedice industrijske poljoprivredne proizvodnje su porast rizika povezanih sa sigurnošću hrane i degradacijom tla te sve manja sigurnost opskrbe hranom.

1.6. Obiteljska poljoprivredna gospodarstva pored proizvodnje prehrambenih proizvoda imaju i druge društveno i ekološki korisne funkcije, za razliku od modela industrijske poljoprivrede kod kojeg dominiraju velika poduzeća. Kako bi obiteljska poljoprivredna gospodarstva mogla biti održiva alternativa industrijskoj poljoprivrednoj proizvodnji i otimanju zemljišta, treba poduzeti aktivne mjere za zaštitu obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava.

1.7. Zemljište nije obična trgovačka roba koju se može proizvesti po potrebi, već ograničen resurs, pa se na njega ne bi smjela primjenjivati uobičajena tržišna pravila. Potrebno je bolje urediti vlasničke odnose nad zemljištem i korištenje površina. Zbog uočenih pogrešaka EGSO smatra da je i na razini država članica i na razini EU-a potrebno osmisliti jasan model poljoprivrednih struktura koji će utjecati na korištenje zemljišta i pravo na zemljište.

1.8. Tržišta poljoprivrednog zemljišta u državama članicama EU-a vrlo su različito regulirana. Dok u nekim državama članicama postoje ograničenja, u drugima ih nema, zbog čega među njima nastaju razlike.

1.9. Politika zemljišta spada u nadležnost država članica, ali ipak podliježe određenim ograničenjima koja proizlaze iz načela slobodnog kretanja kapitala i roba ugrađenog u Ugovore. Zbog toga EGSO traži da Europski parlament i Vijeće zajednički razmisle o pitanju treba li slobodno kretanje kapitala biti neograničeno i u pogledu prodaje i stjecanja poljoprivrednih površina i poljoprivrednih gospodarstava – prije svega u vezi s trećim državama, ali i unutar EU-a.

1.10. EGSO poziva države članice da korištenje zemljišta organiziraju tako da se u potpunosti mogu iskoristiti mogućnosti koje pružaju porezi, potpore i sredstva zajedničke poljoprivredne politike kako bi se na cijelom području EU-a očuvao model poljoprivrede zasnovan na obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima.

1.11. Državama članicama mora se omogućiti da određuju gornje granice za stjecanje poljoprivrednog zemljišta i da stvore sustav prava prvokupa za one koji posjeduju manje poljoprivrednog zemljišta od maksimalno dopuštenog.

1.12. EGSO poziva Europsku komisiju i Europski parlament da pomoću ujednačenog postupka provedu opsežne analize posljedica političkih mjera koje se primjenjuju u različitim zemljama (mjera potpore i ograničenja) u vezi s koncentracijom poljoprivrednog zemljišta i poljoprivredne proizvodnje. Istodobno bi trebalo ispitati koji su rizici koncentracije zemljišta za sigurnost opskrbe hranom, zapošljavanje, okoliš, kvalitetu tla i ruralni razvoj.

1.13. EGSO poziva sve države članice EU-a da primijene Dobrovoljne smjernice o odgovornom upravljanju u poljodjelstvu te da izvijeste Europsku komisiju i FAO o upotrebi i primjeni tih smjernica u svojim politikama upravljanja zemljom.

1.14. Treba slijediti politiku koja ne vodi ka koncentraciji zemljišta, već ka prelasku s velikih industrijaliziranih poljoprivrednih gospodarstava na manje proizvodne jedinice, i to jačanjem modela obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, što bi također ojačalo samodostatnost u proizvodnji namirnica.

1.15. EGSO će i dalje pozorno pratiti razvoj događaja u pogledu koncentracije zemljišta i ispitivati njezine posljedice te surađivati u izradivanju prijedloga za njihovo ublažavanje.

2. Otimanje poljoprivrednog zemljišta diljem svijeta – opći kontekst

2.1. U ovom će mišljenju biti predstavljeni problemi otimanja poljoprivrednog zemljišta i koncentracije zemljišta, koji za obiteljska poljoprivredna gospodarstva predstavljaju egzistencijalnu prijetnju.

2.2. Ne postoji međunarodno priznata, jedinstvena definicija otimanja poljoprivrednog zemljišta. Pod otimanjem poljoprivrednog zemljišta obično se podrazumijeva proces stjecanja poljoprivredno iskoristivih površina velikih razmjera, bez prethodnog savjetovanja s lokalnim stanovništvom ili njegovog odobrenja. Ono u konačnici dovodi do ograničenja mogućnosti lokalnih stanovnika da samostalno vode poljoprivredna gospodarstva i proizvode prehrambene proizvode. Osim toga, pravo korištenja resursa (zemlje, vode, šuma) i dobit od korištenja tih resursa pripadaju vlasniku. Moguća nuspojava je ta da će dosadašnja uporaba u svrhu poljoprivrede biti napuštena u korist drugih, nepoljoprivrednih djelatnosti.

2.3. Obradivo poljoprivredno zemljište i pristup vodi predstavljaju temelje za proizvodnju hrane. Stupanj samodostatnosti opskrbe zemalja hranom ovisi o različitim čimbenicima, ali osnovni su preduvjeti dovoljna količina obradivog poljoprivrednog zemljišta i pravo država na uređivanje vlasničkih i korisničkih odnosa nad poljoprivrednim zemljištem.

2.4. U prosjeku na svakog stanovnika Zemlje dolazi otprilike 2 000 m² obradivog poljoprivrednog zemljišta. Međutim, taj se omjer od zemlje do zemlje znatno razlikuje, zbog čega neke zemlje kupnjom zemljišta u drugim zemljama pokušavaju povećati svoje poljoprivredno obradive površine.

- 2.5. Otimanju poljoprivrednog zemljišta pogoduju sljedeći čimbenici:
- 2.5.1. sve veća globalizacija i s njom povezana načela slobodnog kretanja kapitala;
 - 2.5.2. porast stanovništva i urbanizacija;
 - 2.5.3. stalan porast potražnje za hranom;
 - 2.5.4. sve veća potražnja za bioenergijom;
 - 2.5.5. porast potražnje za prirodnim sirovinama (vlaknima i drugim drvnim proizvodima);
 - 2.5.6. tamna strana poljoprivredne politike i politike zaštite okoliša;
 - 2.5.7. mogućnost špekuliranja s prehrambenim proizvodima na međunarodnom, ili barem europskom tržištu;
 - 2.5.8. mogućnost špekuliranja s porastom vrijednosti poljoprivrednog zemljišta i budućim potporama;
 - 2.5.9. nastojanja velikih ulagača da kapital oslobođen uslijed financijske krize 2008. godine ulažu u poljoprivredno zemljište kao sigurnu investiciju.
- 2.6. Do masovnog otimanja obradivih poljoprivrednih površina dolazi u Africi, Južnoj Americi i drugim područjima – kao i u europskim regijama, u kojima je zemlja u usporedbi s razvijenijim zemljama i svjetskim prosjekom relativno jeftina.
- 2.7. Teško je dobiti pouzdane podatke o opsegu otimanja poljoprivrednog zemljišta, s obzirom na to da se ne registriraju svi poslovi povezani sa zemljištem te da prijenos vlasništva nad zemljištem s jedne pravne osobe na drugu često nije osobito transparentan, kao npr. kada zemljište kupuje poduzeće kći ili partnersko poduzeće. Nekoliko nevladinih organizacija i istraživačkih instituta provelo je odgovarajuća istraživanja. Primjerice, prema procjenama Svjetske banke otimanje zemljišta u razdoblju 2008.–2009. godine obuhvaćalo je zemljište površine 45 milijuna hektara. U izvješću Land Matrixa ⁽¹⁾ opisano je kako je u 1 217 velikih poslovnih transakcija u zemljama u razvoju prodano ukupno 83,2 milijuna hektara poljoprivrednog zemljišta, odnosno 1,7 % obradivih poljoprivrednih površina.
- 2.8. Zemljište se kupovalo uglavnom u Africi (56,2 milijuna hektara, odnosno 4,8 % obradivih poljoprivrednih površina u Africi), nakon čega slijedi Azija (17,7 milijuna hektara) i Latinska Amerika (7 milijuna hektara). Prednost se uvijek davala površinama koje imaju dobar položaj i lako su dostupne, imaju opskrbu vodom, prikladne su za uzgoj pšenice i povrća te obećavaju visoki žetveni prinos. Ulagачi pokazuju interes i za šumska područja. Ulagачi dolaze uglavnom iz Kine, Indije, Koreje, Afganistana, država Perzijskog zaljeva, Brazila i Južnoafričke Republike, ali i iz SAD-a i država članica EU-a. Kupce ne zanimaju zemlje s visokim cijenama zemljišta. U tim zemljama češće dolazi do koncentracije vlasništva nad zemljištem kada velika poljoprivredna poduzeća kupuju zemlju malih proizvođača.
- 2.9. Prema izvješću zaklade Madariaga ⁽²⁾ od 10. srpnja 2013., neke politike EU-a imaju izravan ili neizravan utjecaj na otimanje zemljišta u EU-u i u svijetu, kao što su politika biogospodarstva te trgovinska i poljoprivredna politika. Određenu ulogu ovdje igraju i liberalistička zemljišna politika i općeprihvaćeno načelo slobodnog kretanja kapitala i roba.
- 2.10. Kako se navodi, neke od projekata povezanih s otimanjem zemljišta u Aziji i Africi potaknuli su u prvom redu zahtjevi EU-a za veći udjel biogoriva i omogućavanje trgovine šećerom bez carina i kvota.

⁽¹⁾ <http://www.landmatrix.org/en>

⁽²⁾ www.madariaga.org

3. Koncentracija zemljišta i otimanje zemljišta u Europi

3.1. Europa je integrirana u globalne procese, što znači da se oni odvijaju i u Europi – u nekim krajevima na očit način, u drugima gotovo neprimjetno. Do otimanja zemljišta dolazi osobito u zemljama središnje i istočne Europe.

3.2. Osim konvencionalnom kupovinom zemljišta, kontrola nad poljoprivrednim zemljištima preuzima se i tako da se kupuju poduzeća koja su vlasnici zemljišta ili imaju odgovarajuće ugovore o najmu, odnosno tako da se pokušavaju kupiti dionice takvih poduzeća. To dovodi do toga da se vlasništvo nad zemljištem sve više koncentrira u rukama sve manjeg broja velikih poduzeća, pa u nekim zemljama središnje i istočne Europe prevladava industrijalizirana poljoprivreda.

3.3. Dok je ukupnog poljoprivrednog zemljišta u Europi sve manje, sve je više zemlje u rukama određenih velikih poduzeća. Jedan posto poljoprivrednih gospodarstava kontrolira 20 % poljoprivrednog zemljišta u Europskoj uniji. Tri posto poljoprivrednih gospodarstava kontrolira 50 % poljoprivrednog zemljišta u Europskoj uniji. S druge strane, 80 % poljoprivrednih gospodarstava kontrolira samo 14,5 % poljoprivrednog zemljišta.

3.4. U Europi postoji veza između smanjenja broja poljoprivrednih proizvodnih jedinica i smanjenja broja osoba zaposlenih u poljoprivredi. Na primjer, u razdoblju od 2005. do 2010. godine u istočnoeuropskim zemljama, uključujući baltičke države (Estoniju, Latviju i Litvu), zabilježeno je najveće smanjenje broja proizvodnih jedinica, a istodobno se u toj regiji smanjila i potražnja radne snage (u Bugarskoj i Rumunjskoj za 8,9 % godišnje, u baltičkim zemljama za 8,3 % godišnje). U Irskoj i Malti, s druge strane, broj se poljoprivrednih gospodarstava povećao, a time i potražnja za radnom snagom u poljoprivredi.

3.5. Za kupovinu zemljišta i koncentraciju vlasništva nad zemljištem odgovorne su tri kategorije ulagača: ulagači iz trećih zemalja, ulagači iz EU-a i ulagači iz same zemlje.

3.6. Najiscrpniji pregled koncentracije vlasništva nad zemljištem u Europi, uključujući Europsku uniju, donosi izvješće *Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe* (Koncentracija i otimanje zemljišta te borbe naroda u Europi) ⁽³⁾, koje su u travnju 2013. godine predstavili organizacija Via Campesina i mreža Hands off the Land. Prema tom izvješću, u Europskoj uniji u tijeku je prikriveni proces koncentracije vlasništva nad zemljištem i otimanja poljoprivrednog zemljišta, što utječe na ljudska prava, posebice na pravo na odgovarajuću hranu. Otimanje poljoprivrednog zemljišta najveće je razmjere poprimilo u Mađarskoj i Rumunjskoj, ali je prisutno i u drugim zemljama srednje i istočne Europe.

3.6.1. Prema raznim izvorima, u Rumunjskoj je trenutačno do 10 % poljoprivrednog zemljišta u rukama ulagača iz trećih zemalja, a još 20 do 30 % kontroliraju ulagači iz EU-a. U Mađarskoj je strani kapital, uglavnom onaj iz država članica EU-a, pomoću tajnih ugovora preuzeo kontrolu nad milijun hektara zemljišta. Iako je strancima do svibnja 2016. godine zabranjeno kupovati zemljište u Poljskoj, poznato je da su strana poduzeća, uglavnom iz EU-a, već kupila 200 000 hektara. U regiji oko francuskoga grada Bordeauxa kineski ulagači kupili su stotinjak vinograda. Nakon ujedinjenja Njemačke na području bivšeg DDR-a ukinute su poljoprivredne zadruge te su nastala i obiteljska poljoprivredna gospodarstva, a uvedene su i pravne osobe. U međuvremenu je sve više pokazatelja da su pravne osobe posebno neotporne na nepoljoprivredne ulagače i kreditore.

3.7. Sljedeći podaci ukazuju na razmjer te koncentracije u gospodarstvima: najveće poljoprivredno gospodarstvo u Rumunjskoj obrađuje oko 65 000 hektara zemlje, a u Njemačkoj 38 000 hektara. Najveće gospodarstvo za proizvodnju mlijeka u Estoniji ima 2 200 krava i planira povećati njihov broj na čak 3 300 grla.

3.8. Jedan od razloga za koncentraciju zemljišta u Europi predstavlja program jedinstvenih plaćanja po površini u okviru prvog stupa ZPP-a, jer velikim proizvođačima daje veći financijski utjecaj, a samim time i prednost, kao i više slobodnog kapitala za dokup zemljišta. U skupini EU-15 primjenjuje se uglavnom program jedinstvenih plaćanja (SPS), a u skupini EU-12 uglavnom program jedinstvenih plaćanja po površini (SAPS). Istodobno koncentracija zemljišta u skupini EU-15 napreduje daleko sporije nego u skupini EU-12.

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

3.9. Koncentracija poljoprivrednog zemljišta vodi pak do koncentracije potpora ZPP-a. 2009. godine 2 % obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava dobilo je 32 % sredstava ZPP-a. Međutim, postoje razlike između zapadnoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja. Na primjer, velika poljoprivredna gospodarstva u Bugarskoj, koja čine ukupno 2,8 % svih poljoprivrednih gospodarstava u toj zemlji, dobila su 2009. godine 66,6 % potpora. Odgovarajući podaci za Estoniju iznose 3 % i 53 %, dok za Dansku iznose 3 % i 25 %, a za Austriju 5,5 % i 25 %.

4. Posljedice otimanja obradivih poljoprivrednih površina

4.1. U državama u kojima dolazi do koncentracije i takve kupovine zemljišta, industrijska poljoprivredna proizvodnja na veliko potiskuje višenamjenski europski poljoprivredni model koji karakteriziraju obiteljska gospodarstva.

4.2. Iz istraživanja proizlazi da se namirnice i biljne sirovine koje se proizvode na tako kupljenom poljoprivrednom zemljištu izvoze pretežno u zemlje iz kojih dolaze investicije. Samo djelić tih proizvoda predviđen je za domaće tržište. Ovisno o opsegu otimanja zemljišta, pogoršava se i lokalna sigurnost opskrbe hranom.

4.3. Otimanje zemljišta i koncentracija vlasništva nad zemljištem dovode do potiskivanja poljoprivrednih poduzeća koja su do tada koristila tu površinu. Posljedica toga je gubitak mogućnosti zapošljavanja i uvjeta za život u ruralnim područjima. Taj je proces u pravilu ireverzibilan, s obzirom na to da je malim proizvođačima kao i novim poduzećima (i mladim poljoprivrednicima) vrlo teško steći zemlju i snaći se u toj gospodarskoj grani ako ne raspolažu s dovoljno kapitala.

4.4. Iako se Svjetska banka trudila ukazati na pozitivne strane otimanja zemljišta, kao što su npr. veća učinkovitost, inovativnost i razvoj, brojne organizacije civilnog društva i pokreti kritiziraju otimanje zemljišta. Prema njihovom mišljenju, to će uzrokovati ekološku štetu i degradaciju tla te dovesti do gubitka uvjeta za život u ruralnim područjima, pa će održivu poljoprivredu zamijeniti gigantska poljoprivredna industrijska zasnovana na monokulturi.

4.5. Otimanje zemljišta ima negativne posljedice na razvoj ruralne zajednice. Negativnu stranu uzgoja na velikim površinama predstavlja rast nezaposlenosti u ruralnim područjima, koji uzrokuje troškove za cijelo društvo.

4.6. Willis Peterson, istraživač na Sveučilištu u Minnesoti, čak tvrdi da su mala obiteljska poljoprivredna gospodarstva barem jednako učinkovita kao velika poljoprivredna poduzeća. Ni tvrdnja da koncentracija zemljišta dovodi do većih prinosa nije potkrijepljena činjenicama ⁽⁴⁾: podaci FAO-a dokazuju suprotno jer preko 90 % poljoprivrednih gospodarstava u svijetu spada u kategoriju obiteljskih gospodarstava koja obrađuju 75 % poljoprivrednog zemljišta i proizvode 80 % hrane na globalnoj razini.

4.7. Kao upozorenje na posljedice otkupa zemljišta može poslužiti Škotska, gdje je prije 200 godina područje veličine Nizozemske podijeljeno na parcele veličine između 8 000 i 20 000 hektara te prodano ulagačima. Na tom je području živjelo 1,5 do 2 milijuna ljudi. Uslijed industrijske poljoprivredne proizvodnje na tim područjima nema stanovnika. Škotski parlament trenutačno radi na ponovnom naseljavanju tih područja, no to je znatno skuplje nego da je bio očuvan poljoprivredni model zasnovan na malim gospodarstvima.

5. Važnost obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava za društvo i sigurnost hrane

5.1. EGSO sa zadovoljstvom prima na znanje da su Ujedinjeni narodi 2014. godinu proglasili godinom obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava. Odbor je na razne načine isticao stratešku važnost obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava za sigurnost opskrbe hranom i razvoj ruralnih krajeva te tu temu nastojao jače integrirati u javne rasprave.

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

5.2. Budući da do danas ni na međunarodnoj razini ni na razini Europske unije ne postoji općepriznata definicija pojma obiteljskog poljoprivrednog gospodarstva, EGSO poziva Europsku komisiju, Parlament i Vijeće da definiraju taj koncept. EGSO predlaže sljedeće kriterije koje poljoprivredno gospodarstvo mora ispunjavati da bi se smatralo obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvom:

- 5.2.1. poslovne odluke donose članovi obitelji;
- 5.2.2. većinu poslova na gospodarstvu obavljaju članovi obitelji;
- 5.2.3. obitelj je vlasnik i samog gospodarstva i najvećeg dijela kapitala, odnosno zemljištem upravlja lokalna zajednica;
- 5.2.4. i nadzor nad upravljanjem gospodarstvom u rukama je obitelji;
- 5.2.5. gospodarstvo se nasljeđuje unutar obitelji, s jednog naraštaja na drugi;
- 5.2.6. obitelj živi na zemljištu koje je dio poljoprivrednog gospodarstva ili u njegovoj blizini.

5.3. Život i rad u ruralnim područjima i u poljoprivredi koji su društveno i ekološki prihvatljivi i zasnivaju se na obitelji imaju u većini krajeva svijeta višestoljetnu tradiciju. Tamo gdje postoje pravna sigurnost i pouzdane politike, obiteljska poljoprivredna gospodarstva diljem svijeta pokazala su se stabilnijima odnosno boljima u odnosu na druge poljoprivredne sustave.

5.4. Obiteljska poljoprivredna gospodarstva pored proizvodnje prehrambenih proizvoda imaju i druge društveno i ekološki korisne funkcije, za razliku od modela industrijske poljoprivrede kod kojeg dominiraju velika poduzeća i koji se temelji na zapošljavanju radnika.

5.4.1. Obiteljska poljoprivredna gospodarstva, kao i poljoprivredne zadruge, imaju aktivnu ulogu u gospodarskoj strukturi agrarnih područja. Za njihovu stabilnost i fleksibilnost članstvo u zadružnim i profesionalnim organizacijama od iznimne je važnosti. Poljoprivredna gospodarstva održavaju kulturno naslijeđe i seoski život, pridonose društvenom životu na selu, proizvode vrlo kvalitetne proizvode, održivo koriste prirodne resurse i osiguravaju vrlo rascjepkanu vlasničku strukturu u ruralnim područjima

5.4.2. Obiteljska poljoprivredna gospodarstva nisu pogođena nedostatkom radnih mjesta jer ih sama stvaraju, a osim toga otvorena su prema inovacijama.

5.4.3. Seoska gospodarstva nude djeci idealno okruženje u kojem se potrebna znanja i vještine mogu prenositi s generacije na generaciju, što osigurava njihov kontinuitet.

5.4.4. Poljoprivredna proizvodnja obiteljskih gospodarstava odlikuje se raznolikošću i decentraliziranošću. Time se osigurava tržišno natjecanje i smanjuju rizici povezani s koncentracijom zemljišta.

5.4.5. Mnoštvo poljoprivrednih gospodarstava već samo po sebi predstavlja vrijednost za preživljavanje ljudskog roda jer osigurava da se većem broju ljudi prenesu vještine i znanja o proizvodnji hrane te stoga stvara osnovne uvjete za opstojnost vještina i znanja potrebnih za preživljavanje, čak i u kriznim vremenima. Kako bi obiteljska poljoprivredna gospodarstva bila održiva alternativa industrijskoj poljoprivredi i otimanju zemljišta kao jednoj od njezinih manifestacija, treba poduzeti aktivne mjere za zaštitu obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, u što primjerice spadaju potpore za organizacije proizvođača i mjere protiv nepoštenih trgovinskih praksi. Političke mjere na razini EU-a i na nacionalnoj razini mogu pridonijeti održivosti i otpornosti obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava ⁽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. Mogućnosti regulacije tržišta obradivih površina i sprečavanja otimanja i koncentracije poljoprivrednog zemljišta

6.1. Zemlja je temeljni preduvjet za proizvodnju hrane. Članak 11. Međunarodnog pakta Ujedinjenih naroda o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima ⁽⁶⁾, kao i članak 25. Opće deklaracije o ljudskim pravima ⁽⁷⁾, obvezuje države da svima koji žive na njihovom području priznaju pravo na dostatnu i sigurnu opskrbu hranom te je izravno povezan s pristupom zemlji.

6.2. Činjenica da u EU-u ima malo nafte i plina predstavlja prijetnju sigurnosti opskrbe hranom. Stoga treba očuvati održivu poljoprivredu i obiteljska poljoprivredna gospodarstva.

6.3. Zemljište nije obična trgovačka roba koju se može proizvesti po potrebi, već ograničen resurs, pa se na njega ne bi smjela primjenjivati uobičajena tržišna pravila. EGSO smatra da je i na razini država članica i na razini EU-a nužno provesti temeljitu raspravu o jasnom modelu poljoprivrednih struktura. Samo se na temelju toga mogu i moraju utvrditi političke posljedice i mjere. Primjer toga jest pravna ocjena kupovine udjela u poljoprivrednim poduzećima (tzv. *share deals*). Potrebno je bolje urediti vlasničke odnose nad zemljištem i korištenje površina.

6.4. Organizacije različitih političkih svjetonazora bavile su se uređenjem vlasničkih odnosa nad zemljištem i osmišljavanjem odgovarajućih političkih mjera te upozoravale na to da je u tom području od presudne važnosti dobro upravljanje. FAO je o toj temi izdao „Dobrovoljne smjernice o odgovornom upravljanju u poljodjelstvu, ribarstvu i šumarstvu“ (*The Voluntary Guidelines of the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forestry*) ⁽⁸⁾. Cilj je tih smjernica utvrditi uređena, sigurna prava korištenja, koja osiguravaju ravnopravan pristup resursima (zemlji, ribljem fondu, šumama) s ciljem smanjenja siromaštva i gladi, promicanja održivog razvoja i obogaćenja okoliša. UNCTAD, FAO, IFAD i Svjetska banka zajednički su razvili načela odgovornog ulaganja u poljoprivredu ⁽⁹⁾, koje poštuje prava, sredstva za život i resurse. OECD je izradio „Politički okvir za ulaganje u poljoprivredu“ (*Policy Framework for Investment in Agriculture – PFIA*) ⁽¹⁰⁾. Cilj je državama dati smjernice za osmišljavanje političkih mjera za poticanje privatnih ulaganja u poljoprivredu.

6.5. EGSO smatra da su smjernice FAO-a/UN-a za prava poljoprivrednika na korištenje zemljišta ključan korak i poziva na njihovu odlučnu i preciznu provedbu u svim državama. Nerazjašnjena vlasnička prava pokazatelj su „lošeg upravljanja“ te istodobno poticaj za otimanje zemljišta.

6.6. U dokumentu ⁽¹¹⁾ koji je 2012. godine objavio Factor Markets analiziraju se propisi za prodaju zemljišta u državama članicama EU-a i državama kandidatkinjama. Iz njega proizlazi da cijeli niz država članica ima vlastite propise za sprečavanje nasilne koncentracije i prodaje zemljišta strancima, npr. dodjelom prava prvokupa. U nekim je državama za svaki prijenos vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem potrebna potvrda nadležnog tijela, bez obzira na zemlju podrijetla kupca. Takve su države Francuska, Njemačka i Švedska. Osim toga, u nekim državama (poput Mađarske i Litve) utvrđena je gornja granica za površinu poljoprivrednog zemljišta koju može imati jedan posjednik.

6.6.1. Prijenos vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem u Francuskoj nadziru regionalne agencije za zemljište (*Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural*, SAFER). SAFER je regionalna agencija sa zadaćom pružanja potpore poljoprivrednicima, prije svega mladim poljoprivrednicima, posebno u procesu restrukturiranja vlasničkih odnosa nad zemljištem, te sa zadaćom osiguravanja transparentnosti tržišta poljoprivrednog zemljišta.

6.6.2. U Švedskoj je za kupnju zemljišta u rijetko naseljenim područjima potrebna dozvola. Pri izdavanju takve dozvole uzimaju se u obzir osposobljenost i prethodno iskustvo kupca; ponekad je uvjet i da se kupac nastani na kupljenom zemljištu. U Švedskoj poljoprivredno zemljište mogu steći samo fizičke osobe.

⁽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. U Litvi pravna osoba dobiva dozvolu za kupnju zemljišta samo ako najmanje 50 % njegovog ukupnog prihoda proizlazi od poljoprivrednih djelatnosti. Domaće fizičke i pravne osobe smiju posjedovati najviše 500 hektara zemljišta.

6.6.4. U Belgiji, Italiji i Francuskoj zakupci poljoprivrednog zemljišta imaju pravo prvokupa pri prodaji.

6.7. Kao što se vidjeti iz ovog pregleda, regulacija tržišta obradivog poljoprivrednog zemljišta znatno se razlikuje od jedne do druge države članice EU-a. Dok u nekim državama članicama postoje ograničenja, u drugima ih nema, zbog čega među njima nastaju razlike. To objašnjava odluku bugarskog parlamenta koji je, unatoč upozorenju EU-a, do 2020. godine produžio moratorij na stjecanje poljoprivrednog zemljišta s istekom na dan 22. listopada 2013., jer je prepoznao izravnu ugroženost domaćih poljoprivrednih površina, budući da su cijene zemljišta u Bugarskoj, baš kao i kupovna moć poljoprivrednika, znatno niže nego u bogatijim zemljama.

6.8. U analizi ⁽¹²⁾ koju je 2012. godine proveo Factor Markets iznosi se zaključak da je normalno funkcioniranje tržišta poljoprivrednog zemljišta narušeno i zbog dominantnog položaja velikih poljoprivrednih poduzeća na tom tržištu. Velike korporacije koje prakticiraju otimanje poljoprivrednog zemljišta koriste svoj dominantan položaj i na lokalnim i na regionalnim tržištima poljoprivrednog zemljišta kako bi utjecala na cijene zemljišta i uvjete zakupa.

6.9. Politika zemljišta spada u nadležnost država članica, koje mogu propisati ograničenje za prijenos vlasništva ako je ugrožena nacionalna sigurnost opskrbe energijom ili hranom i ako je takvo ograničenje od velikog javnog interesa. Ograničenja su dopuštena kako bi se spriječile špekulacije, očuvale lokalne tradicije i osiguralo primjereno korištenje zemljišta. Istodobno takva ograničenja narušavaju načelo slobodnog kretanja robe i kapitala iz Ugovora. Odbor stoga od Europskog parlamenta i Vijeća traži da razmotre pitanje mora li slobodno kretanje kapitala uvijek biti zajamčeno i kod prodaje i stjecanja poljoprivrednih površina i poljoprivrednih gospodarstava – prije svega kada je riječ o trećim državama, ali i unutar EU-a. S tim u vezi treba imati na umu da se cijene poljoprivrednog zemljišta i dohodak građana znatno razlikuju od jedne do druge države članice. Treba naći odgovor na pitanje jamče li slobodno kretanje kapitala i slobodno tržište svim građanima i pravnima osobama jednake mogućnosti stjecanja zemljišta.

6.10. EGSO smatra da se, s obzirom na sigurnost opskrbe hranom i druge legitimne ciljeve, državama članicama moraju dati veće ovlasti reguliranja vlastitog tržišta poljoprivrednog zemljišta i uvođenja odgovarajućih ograničenja, na temelju modela održive poljoprivrede. EGSO istodobno poziva sve države članice EU-a da iskoriste sve raspoložive mogućnosti za oblikovanje zakonodavstva. Očito je da u pojedinim državama nedostaje jasnih političkih ciljeva, ili da su ti ciljevi diskriminirajući.

6.11. Ako Europski parlament i Vijeće zaključe da su ograničenja na kretanje kapitala opravdana s obzirom na sigurnost opskrbe hranom, o tome treba raspravljati na međunarodnoj razini, budući da je slobodno kretanje kapitala zajamčeno raznim međunarodnim konvencijama.

6.12. Postojeće pravne i političke opcije omogućavaju EU-u i državama članicama da pomoću subvencija i poreza utječu na korištenje zemljišta. Vješta primjena instrumenata zajedničke poljoprivredne politike i politike zemljišta može osigurati da i poljoprivredna proizvodnja malih poljoprivrednih gospodarstava bude izvediva i ekonomski isplativa, što bi pak spriječilo koncentraciju zemljišta.

6.13. Na temelju izmijenjenog ZPP-a zasigurno bi bilo moguće uvesti granične vrijednosti, a izravna plaćanja usmjeravati tako da prvi hektari dobiju veći značaj te da se investicijske i izravne potpore za mala poljoprivredna gospodarstva isplaćuju na jednostavniji način. Međutim, EGSO izražava sumnju u pogledu toga da postojeća ograničenja imaju velik utjecaj na sprečavanje koncentracije zemljišta i da države članice s najvećim razlikama u strukturi poljoprivrednih gospodarstava i najvećom koncentracijom zemljišta dovoljno iskoristavaju tu mogućnost. EGSO preporučuje državama članicama da u potpunosti iskoriste te mogućnosti te poziva institucije Europske unije da uvedu snažniji mehanizam preraspodjele potpora.

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

- 6.14. Poljoprivredno zemljište je ograničeni prirodni resurs, zbog čega njegovo otimanje ugrožava ostvarivanje ciljeva navedenih u člancima 39. i 191. UFEU-a. Stoga EGSO poziva Europsku komisiju i Europski parlament da se aktivno uključe u rješavanje pitanja upravljanja zemljištem.
- 6.15. EGSO preporučuje uvođenje gornje granice za kupnju poljoprivrednog zemljišta i za fizičke i za pravne osobe u svim državama članicama EU-a. Oni koji nisu dosegili tu gornju granicu trebaju imati pravo prvokupa. Nadležne službe mogu odobriti pravo prvokupa samo poljoprivrednicima koji nisu dosegili tu gornju granicu.
- 6.16. Lokalne zajednice trebaju biti uključene u postupke donošenja odluka o korištenju zemljišta, što također znači da moraju dobiti veća prava i mogućnosti.
- 6.17. Kod korištenja poljoprivrednog zemljišta mora se dati prednost proizvodnji hrane u odnosu prema proizvodnji biogoriva.
- 6.18. Treba slijediti politiku koja ne vodi ka koncentraciji zemljišta, već ka prelasku s velikih industrijaliziranih poljoprivrednih gospodarstava na manje proizvodne jedinice, što bi također ojačalo samodostatnost u proizvodnji namirnica. Države članice trebale bi imati nadležna tijela koja bi imala uvid u strukturu vlasništva i korištenja poljoprivrednog zemljišta. U tu bi svrhu na nacionalnoj razini u državnim bazama podataka trebalo prikupljati informacije o vlasnicima i korisnicima zemljišta. Takvi bi podaci omogućiti provođenje analiza potrebnih za reagiranje na promjene.
- 6.19. EGSO poziva Europsku komisiju i Parlament da primjenom jedinstvenog postupka provedu sveobuhvatna istraživanja o utjecaju političkih mjera i ograničenja na koncentraciju zemljišta u različitim državama. Istodobno bi trebalo ispitati opasnosti koncentracije zemljišta za sigurnost opskrbe hranom, zapošljavanje, okoliš i ruralni razvoj.
- 6.20. EGSO poziva sve države članice EU-a da Europsku komisiju i FAO izvijeste o upotrebi i provedbi FAO-ovih Dobrovoljnih smjernica o odgovornom upravljanju u poljodjelstvu (VGGT, usvojene 2012. godine) u svojim politikama upravljanja zemljištem. VGGT obuhvaća čitavi svijet (članak 2. stavak 4.), pa tako i Europu. Države se u VGGT-u pozivaju da uspostave višedioničke platforme, uz uključivanje i sudjelovanje onih koji su najviše pogođeni, kako bi pratile primjenu Smjernica te s njima uskladile svoje politike⁽¹³⁾.
- 6.21. EGSO će i dalje pažljivo pratiti razvoj događaja u pogledu koncentracije zemljišta, ispitivati njezine posljedice te pridonositi izrađivanju prijedloga za njihovo ublažavanje. Ovu inicijativu podupire i WFAL (Svjetski forum o pristupu zemlji i prirodnim resursima) te poziva Europsku komisiju i Parlament da podupru odgovarajuće aktivnosti.

Bruxelles, 21. siječnja 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ Vidjeti: članak 26. stavak 2. VGGT-a, <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>