

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 14.12.2010  
COM(2010) 734 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

**Evaluatie van de overgangsregeling voor de verwerving van agrarisch onroerend goed  
als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2005**

## VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

### Evaluatie van de overgangsregeling voor de verwerving van agrarisch onroerend goed als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2005

#### SAMENVATTING

Het Verdrag betreffende de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie<sup>1</sup>, dat in 2005 werd ondertekend, voorziet in een overgangsperiode van zeven jaar (van 2007 tot 2014) gedurende welke deze landen hun wetgeving ter beperking van de verwerving van agrarisch onroerend goed door natuurlijke en rechtspersonen uit andere landen van de EU/EER mogen handhaven. In dat verdrag wordt ook bepaald dat deze overgangsregeling in het derde jaar na de toetreding dient te worden geëvalueerd door de Commissie<sup>2</sup>.

Dit verslag heeft ten doel deze tijdelijke beperkingen en het effect ervan te evalueren om te beoordelen of het mogelijk is de overgangsperiode te verkorten of vóór het in het Toetredingsverdrag genoemde tijdstip te beëindigen. Met het oog hierop werd in 2009 opdracht gegeven voor een studie. De studie en dit verslag komen tot de volgende conclusies:

- In Bulgarije en Roemenië geldt geen totaal verbod op de verwerving van landbouwgrond. Ondanks de tijdelijke beperkingen heeft derhalve een sterke buitenlandse aanwezigheid (in de vorm van de vestiging van nieuwe ondernemingen of participaties in bestaande, de vestiging van zelfstandige boeren uit EU-lidstaten en pacht van landbouwgronden) plaats gekregen in het systeem, zonder het zichtbaar te verstoren. Gelet op de beperkte toegang tot kapitaal en de versnippering van de landbouwgronden in de beide betrokken landen kunnen deze buitenlandse investeringen zelfs worden beschouwd als een bijdrage aan de oplossing van sommige institutionele belemmeringen. De activiteiten van buitenlandse investeerders kunnen voor landbouwhervormingen in Bulgarije en Roemenië een positief effect hebben door de introductie van nieuwe technologieën, de injectie van broodnodig kapitaal voor de productie, efficiënter landgebruik en een verhoging van de grondwaarde.
- De verschillen tussen Bulgarije en Roemenië qua inkomens en verkoopprijzen voor grond worden weliswaar langzamerhand kleiner, maar zijn nog steeds aanzienlijk en ver verwijderd van volledige convergentie. De verkleining van deze verschillen lag evenwel niet in de verwachting en werd evenmin beschouwd als noodzakelijke voorwaarde voor beëindiging van de derogaties.
- De sociaaleconomische indicatoren voor de landbouwproductie vertonen een stijgende lijn, en deze positieve trend zal zich naar verwachting voortzetten. Toch blijft er in termen van productiviteit en wat betreft het percentage van de totale beroepsbevolking dat in de landbouw werkzaam is, een grote kloof bestaan tussen de beide nieuwe lidstaten en de andere lidstaten van de EU.

Hoewel de evaluatieperiode waarop dit verslag betrekking heeft noodgedwongen aan de korte kant is, **is de Commissie** op basis van de situatie in Bulgarije en Roemenië zoals die bij de tussentijdse evaluatie werd vastgesteld, **niet van oordeel dat de termijnen voor de**

---

<sup>1</sup> PB L 157 van 21.6.2005, blz. 11.

<sup>2</sup> In artikel 3, lid 2, van de bijlagen VI en VII bij het toetredingsprotocol wordt het volgende bepaald: "De Commissie brengt [...] verslag uit bij de Raad. De Raad kan op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten om de [...] overgangsperiode in te korten of te beëindigen. [...]"

**overgangsregeling ter beperking van de verwerving van landbouwgrond dienen te worden ingekort.**

Tegelijkertijd onderstreept de Commissie dat deze beide lidstaten de rest van de overgangsperiode goed moeten gebruiken om de ontwikkeling van de landbouwsector te bevorderen. Naar mening van de Commissie is het zinvol te overwegen om nog voor het einde van de overgangsperiode meer landbouwmarkten voorzichtig voor buitenlandse investeringen te openen, aangezien het concurrentievermogen van de Bulgarse en de Roemeense landbouwsector hierdoor zou worden versterkt. In dit verband verdient het aanbeveling op vrijwillige basis bepaalde maatregelen te treffen:

- toestaan dat personen uit het EU-buitenland die niet in de EU2 gevestigd zijn, vrijelijk een bepaald deel van het landbouwooppervlak in het betrokken land verwerven;
- toestaan dat personen uit het EU-buitenland die niet in de EU2 gevestigd zijn, vrijelijk een bepaalde hoeveelheid landbouwgrond verwerven, waarbij een maximumhoeveelheid per transactie wordt vastgesteld, mogelijk gecombineerd met de verplichting om telkens voor bepaalde technologische innovaties te zorgen;
- toestaan dat personen uit het EU-buitenland die niet in de EU2 zijn gevestigd, maar daar agrarisch onroerend goed pachten, vrijelijk agrarische bedrijfsgebouwen en de grond waarmee ze zijn verbonden, verwerven.

## VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

### Evaluatie van de overgangsregeling voor de verwerving van agrarisch onroerend goed als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2005

De Commissie heeft dit verslag aan de Raad opgesteld in overeenstemming met het Protocol betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie. In het protocol en de bijlagen VI en VII daarbij zijn de voorwaarden vervat voor de toepassing van overgangsmaatregelen, met inbegrip van de overgangsperioden gedurende welke de bestaande beperkingen ten aanzien van het verwerven van landbouwgronden, bossen en bosbouwgronden door onderdanen en rechtspersonen uit de EU/EER mogen worden gehandhaafd. In de beide bijlagen wordt bepaald dat in het derde jaar na de toetreding een algemene evaluatie van de overgangsregeling moet worden uitgevoerd, waarvan de Commissie verslag dient uit te brengen aan de Raad.

Ingevolge deze verplichting heeft een adviseur<sup>3</sup> een studie<sup>4</sup> verricht waarin het effect van de overgangsregeling voor de agrarische sector in Bulgarije en Roemenië (hierna aangeduid als "EU2" genoemd) wordt geanalyseerd.

#### 1. Rechtsgrondslag voor het verslag van de Commissie

In artikel 63 VWEU is de fundamentele vrijheid van kapitaalverkeer<sup>5</sup> verankerd, waartoe onder meer vrije investeringsmogelijkheden voor het verwerven van onroerend goed behoren<sup>6</sup>.

Het Verdrag betreffende de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie, dat in 2005 werd ondertekend, voorziet in afwijking van de in het Verdrag verankerde vrijheid van kapitaalverkeer in een zeven jaar durende **overgangsperiode** van 2007 (datum van toetreding) tot 2014, gedurende welke deze beide landen de in hun bij de ondertekening van het Toetredingsverdrag bestaande wetgeving vastgestelde **beperkingen mogen handhaven ten aanzien van het verwerven van landbouwgronden, bossen en bosbouwgronden**.

Artikel 20 van het Protocol betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie stelt dat de bovengenoemde overgangsregeling dient te worden toegepast overeenkomstig de in de bijlagen VI (Bulgarije) en VII (Roemenië) neergelegde voorwaarden.

In de bijlagen wordt bepaald dat *"in het derde jaar na de toetreding [...] een **algemene evaluatie** van de overgangsregeling [dient] plaats te vinden. De Commissie zal daartoe verslag uitbrengen bij de Raad. De Raad kan op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten om de in de eerste alinea bedoelde overgangsperiode in te korten of te beëindigen.*

---

<sup>3</sup> Centrum voor Europese Beleidsstudies (CEPS).

<sup>4</sup> "Review of the Transitional Restrictions Maintained by Bulgaria and Romania with regard to the Acquisitions of Agricultural Real Estate", hierna "CEPS-studie van 2010" genoemd. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/capital/reports](http://ec.europa.eu/internal_market/capital/reports).

<sup>5</sup> Zie de indeling van de verschillende categorieën kapitaalverkeer volgens de nomenclatuur in bijlage I bij Richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag (PB L 178 van 8.7.1988, blz. 5). Hoewel deze richtlijn is ingetrokken bij het Verdrag van Maastricht, kent het Hof van Justitie van de Europese Unie aan die nomenclatuur een indicatieve waarde toe.

<sup>6</sup> Dit verslag heeft geen betrekking op de aan Bulgarije en Roemenië toegestane overgangsperiode van vijf jaar ten aanzien van het verwerven van de eigendom van grond voor tweede woningen.

## 2. De overgangsregeling

Op grond van bezorgdheid die ook al was geuit door zeven van de tien landen die in 2004 tot de EU zijn toegetreden, hebben Bulgarije en Roemenië tijdens hun toetredingsonderhandelingen om een overgangsperiode verzocht met betrekking tot het verwerven van landbouwgronden door onderdanen van de EU-lidstaten en rechtspersonen die overeenkomstig de wetgeving van een andere lidstaat zijn opgericht en die niet in Roemenië of Bulgarije zijn gevestigd of geregistreerd<sup>7</sup> (hierna te noemen: "personen uit het EU-buitenland"). De voornaamste reden voor dit verzoek is kennelijk gelegen in de **noodzaak om de sociaaleconomische omstandigheden voor landbouwactiviteiten te waarborgen na de introductie van de gemeenschappelijke markt en de overgang naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid**. De overgangsregeling doelt op de **vermindering van het effect van de openstelling van de markt voor onroerend goed in de EU2** dat te verwachten valt als gevolg van het relatief lage niveau van de koopprijzen voor landbouwgrond en van de boereninkomens in die landen vergeleken met de rest van de EU (hierna: "EU25"). Aangezien de beperkingen op buitenlandse investeringen echter een negatief effect kunnen hebben voor de ontwikkeling van de landbouwsector, met name op de productiviteit, de technologische vernieuwing en het concurrentievermogen ervan, mogen Bulgarije en Roemenië hun beperkende bepalingen slecht voor een periode van zeven jaar (2007 tot 2014) toepassen.

## 3. Doel van het verslag

De Commissie wil het effect evalueren dat de toetreding en de tijdelijke beperkingen hebben op de landbouwsector in de EU2. Tevens onderzoekt zij in hoeverre de bezorgdheid die voor Bulgarije en Roemenië aanleiding was voor een verzoek om een overgangsperiode voor de vrije verwerving van landbouwgrond, nog relevant is. Op grond hiervan zal de Commissie kunnen beoordelen of het noodzakelijk is de overgangsregeling gedurende de vastgestelde overgangsperiode te handhaven en kunnen **inschatten of het haalbaar is om de overgangsregeling te verkorten of vóór het in het Toetredingsverdrag genoemde tijdstip (2014) te beëindigen**. De beoordeling door de Commissie is gebaseerd op een door het CEPS in 2010 verrichte studie, die een overzicht en een analyse van de ontwikkelingen in de EU2 sinds de toetredingsonderhandelingen biedt en deze vergelijkt met de situatie in de EU25.

## 4. Gebruikte methode

Om inzicht te krijgen in de bestaande en toekomstige gevolgen van de eigendomsbeperkingen voor grond, richtte de studie zich op twee vragen: i) in welke mate zijn de eigendomsbeperkingen voor buitenlanders van invloed op de doelmatigheid van de overdracht en toewijzing van gronden, en van de productiviteitsgroei, en ii) in hoeverre is de bezorgdheid van Bulgarije en Roemenië (dat zonder dergelijke beperkingen sprake zou zijn van een massale overname van grond door buitenlanders) nog gerechtvaardigd?

Het onderzoek besteedt aandacht aan de volgende hoofdaspecten: een vergelijkende analyse van beperkende overgangsregelingen in de EU2; andere factoren die van invloed zijn op de markten voor landbouwgrond en grondtransacties; de ontwikkeling van de markten voor landbouwgrond in de afgelopen jaren, in het bijzonder wat betreft de grond- en pachtprizen, de ontwikkeling van de landbouwinkomens en de mate waarin sprake is van convergentie met de EU25; en een analyse van de belangrijkste indicatoren voor de landbouwprestaties in de EU2 vergeleken met overeenkomstige indicatoren voor de EU25.

---

<sup>7</sup> In het Toetredingsverdrag wordt uitdrukkelijk vermeld dat alle bovengenoemde regels direct vanaf het tijdstip van toetreding rechtstreeks van toepassing zijn op onderdanen en rechtspersonen van de EER-landen.

## 5. Overzicht van de situatie na drie jaar EU-lidmaatschap

### Eigendomsbeperkingen voor buitenlanders en werking van de landbouwmarkten

De door Bulgarije en Roemenië ingevoerde beperkingen hebben betrekking op het *verwerven* (maar niet pachten) van landbouwgrond door *buitenlanders* (d.w.z. niet in het betrokken land gevestigde landbouwers en rechtspersonen). Daar de restricties met betrekking tot het verwerven van landbouwgrond door buitenlanders in de EU2 van beperkte aard zijn, dient te worden benadrukt dat efficiënte grondtransacties ook door een reeks andere factoren lijken te worden belemmerd: i) beperkingen en tekortkomingen van de *kapitaalmarkten*, die landbouwers dwingen om de aankoop van landbouwgrond met gespaard geld te financieren; ii) *versnippering van de landbouwgronden*, waardoor de verkoop van grond wordt beperkt, aangezien kopers vooral geïnteresseerd zijn in grotere kavels; iii) *hoge administratieve kosten* die verbonden zijn aan grondtransacties en de bescherming van eigendomsrechten.

### Wettelijke beperkingen op de verwerving van landbouwgrond door buitenlanders in de EU2

In het Verdrag betreffende de toetreding van Bulgarije en Roemenië is de mogelijkheid opgenomen om de nationale voorschriften te handhaven waarbij personen uit het EU-buitenland gedurende een overgangperiode van zeven jaar na de toetreding over het algemeen geen landbouwgrond kunnen verwerven. Onder bepaalde voorwaarden kunnen personen uit het EU-buitenland in de EU2 echter wel landbouwgrond verwerven tijdens de overgangperiode. Bovendien is het personen uit het EU-buitenland in beide landen toegestaan vrijelijk landbouwgrond te pachten.

In Bulgarije en Roemenië is de **verwerving van landbouwgrond door personen uit het EU-buitenland op vergelijkbare wijze geregeld:**

i) Voor **EU-burgers** die zich als zelfstandig landbouwer in Bulgarije of Roemenië willen vestigen en daar landbouwgrond willen verwerven, gelden geen beperkingen of procedures die afwijken van die voor onderdanen van die landen; ii) **rechtspersonen die in Bulgarije of Roemenië zijn gevestigd** kunnen in beide landen eveneens vrijelijk landbouwgrond verwerven, ongeacht het aandeel van buitenlandse investeringen in het kapitaal van die rechtspersonen.

Deze investeringsmogelijkheden voor personen uit het EU-buitenland laten zien dat de beperkingen die in de EU2 van toepassing zijn, minder restrictief zijn dan die in sommige van de landen die in 2004 tot de EU zijn toegetreden en om een overgangperiode voor het verwerven van landbouwgrond hebben verzocht (hierna te noemen "de EU7")<sup>8</sup>. Het belangrijkste verschil is dat Bulgarije en Roemenië geen beperkingen hebben ingevoerd met betrekking tot de verwerving van landbouwgrond door op hun grondgebied gevestigde rechtspersonen, ongeacht een eventuele buitenlandse deelneming in het kapitaal van die rechtspersonen. Tevens moet worden benadrukt dat Bulgarije en Roemenië minder stringente voorwaarden hebben geformuleerd waaraan EU-burgers moeten voldoen voordat zij zich in die landen kunnen vestigen en gebruik kunnen maken van hun recht om daar landbouwgrond te verwerven. Evenwel zijn er geen officiële gegevens beschikbaar over landbouwgrond in het bezit van personen uit het EU-buitenland, zodat het moeilijk is om het effect van de beperkingen te beoordelen. Uit gegevens die afkomstig zijn van nationale deskundigen die hebben meegewerkt aan de studie<sup>9</sup> komt desalniettemin naar voren dat in beide landen een aanzienlijke hoeveelheid agrarisch onroerend goed in buitenlands bezit is. De aankoop van

---

<sup>8</sup> Te weten Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije en Tsjechië.

<sup>9</sup> Zie de toelichting en de voorbeelden in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6 van de CEPS-studie van 2010.

grond door buitenlandse investeerders werd duidelijk gestimuleerd als gevolg van de teruggave van land aan particuliere eigenaren.

**De wettelijke beperkingen op de verwerving van landbouwgrond door personen uit het EU-buitenland in Bulgarije en Roemenië behelzen geen totaal verbod op de verwerving van grond door buitenlanders en laten zien dat een dergelijk verbod ook geen essentiële voorwaarde is voor de verwezenlijking van de doelstellingen die met de overgangperiode worden nagestreefd.**

#### Buitenlandse directe investeringen

Een toename van de buitenlandse directe investeringen (BDI) in de landbouwsector zou er in belangrijke mate toe bijdragen de broodnodige toegang tot kapitaal, technologie en knowhow in die sector te verbeteren. Van het totaal aan buitenlandse directe investeringen ter hoogte van rond 32 miljard euro in Bulgarije in 2008 en rond 43 miljard euro in Roemenië in 2007 is in Bulgarije 166 miljoen euro en in Roemenië 280 miljoen euro in de agrarische sector terechtgekomen. Hoewel het om relatief kleine bedragen gaat, dragen deze investeringen, in combinatie met stimulerende (verticale) neveneffecten van BDI in aanverwante sectoren (bijvoorbeeld in de voedingsmiddelenindustrie), bij tot een verhoging van de agrarische productiviteit en de grondwaarde.

#### Invloed van de toetreding tot de EU op de grondmarkten in de EU2

Ondanks de (gedeeltelijke) beperkingen op buitenlandse investeringen in de landbouwsector heeft de toetreding tot de EU inmiddels al een positief effect gehad op de ontwikkeling van deze sector. Door de bevordering van buitenlandse investeringen in de algemene economie van de EU2 en door de stimulering van groei in de financiële sector heeft de toetreding tot de EU ervoor gezorgd dat landbouwers beter toegang krijgen tot kredieten en verzekeringen, wat heeft geleid tot een verhoging van de agrarische productiviteit, een grotere vraag naar landbouwgrond en stijgende grondprijzen.

De subsidies voor landbouwbedrijven in de EU2 in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zijn weliswaar nog steeds lager dan die voor landbouwbedrijven in andere lidstaten van de EU, maar vormen inmiddels al een belangrijk percentage van de boereninkomens in de EU2. Aangezien de meeste subsidies ofwel aan het landoppervlak of aan de productie zijn gekoppeld, stimuleren zij de vraag naar grond en de opvoering van de productie.

#### Veranderingen op de grondmarkten in de EU2

De omvang van de **markt voor de verkoop van grond** in Bulgarije en Roemenië is bescheiden. In Bulgarije wisselde tot 2008 rond 140 000 ha landbouwgrond van eigenaar. Op de grondmarkt in Roemenië vond tot 2009 een overdracht van circa 220 000 ha landbouwgrond plaats. In beide landen heeft zich tussen 1999 en 2008 een verzevenvoudiging van het totale oppervlak aan verkochte landbouwgrond voorgedaan. In de periode voor en na de toetreding is de verkoop van landbouwgrond in Bulgarije met 45% toegenomen (2006 – 2008) en in Roemenië meer dan verdrievoudigd (2005 – 2009).

Hoewel de markten voor de verkoop van landbouwgrond zich in de beide landen op vergelijkbare wijze hebben ontwikkeld, vertonen de **markten voor de pacht van grond** sterke verschillen. Het pachten van grond speelt in Roemenië een veel minder grote rol dan in Bulgarije. In Roemenië is het percentage gepachte landbouwgrond het laagste in de EU27<sup>10</sup>, ook al is het in de afgelopen jaren toegenomen. Net als in andere landen speelt het pachten

---

<sup>10</sup> Zie tabel 4 op blz. 20 van de CEPS-studie van 2010.



van grond een grotere rol voor grote bedrijven, die meer dan een derde van de door hen gebruikte grond pachten (36% in 2007). In 2007 werd evenwel slechts rond 35% van het totale landbouwooppervlak in Roemenië door grotere landbouwbedrijven gebruikt, terwijl in Bulgarije 53% van het totale landbouwooppervlak in bezit is van rechtspersonen.

Voor de studie werd gebruik gemaakt van nationale bronnen om statistische gegevens te verkrijgen over **koop- en pachtprizen van grond**. Na de toetreding viel over het geheel genomen slechts een gematigde stijging van de pachtprizen te constateren<sup>11</sup>. Daarentegen zijn de koopprizen voor landbouwgrond in de jaren voor en na de toetreding aanzienlijk gestegen.

In de aanloop naar de toetreding (2004 – 2006) namen de koopprizen voor grond in Bulgarije met 24% toe (tot 895 euro per hectare). Na de toetreding liepen de koopprizen voor grond in Bulgarije vergeleken met de periode voor de toetreding met 34% op naar 1202 euro per hectare in 2007-2008. In Roemenië namen de koopprizen voor grond in de aanloop naar de toetreding (2004-2005) met meer dan 200% toe tot rond 900 euro per hectare, waarbij zich in 2005, het jaar van ondertekening van het Toetredingsverdrag, een bijzonder sterke stijging voordeed. Na de toetreding namen de koopprizen voor grond verder toe met meer dan 50% vergeleken met de periode voor de toetreding; in 2008 bedroeg de grondprijs 1400 euro per hectare.

Als gevolg van de hierboven geïllustreerde stijging van de verkoopprizen voor grond in Bulgarije en Roemenië neemt het verschil in prijsniveaus tussen deze beide landen en de EU25 inmiddels af. Toch is er nog steeds sprake van een duidelijk verschil tussen de grondprizen in de EU2 en die in de EU15 (de EU-lidstaten van voor 1 mei 2004). Wel zijn de verkoopprizen voor grond in de EU2 thans vergelijkbaar met die in de EU7<sup>12</sup>.

Indachtig het feit dat de markten voor het pachten van grond in de EU2 zijn opengesteld voor buitenlanders, dient opgemerkt te worden dat qua pachtprizen na de toetreding geen sterkere convergentie kan worden geconstateerd dan qua verkoopprizen. Dit fenomeen zou erop kunnen duiden dat het pachten van landbouwgrond zonder daarbij de mogelijkheid te hebben om ook grond voor landbouwactiviteiten te verwerven, minder aantrekkelijk is voor buitenlandse investeerders.

#### *De sociaaleconomische structuur van de landbouwsector*

Het nog voortdurende transformatieproces van de landbouwsector in de EU2 heeft reeds positieve resultaten opgeleverd. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de tarweopbrengst in Bulgarije in 2008 70% van het niveau in de EU25 lag, terwijl de opbrengst in Roemenië in dat jaar uitkwam op ongeveer 60% van het niveau in de EU25. Het verschil in arbeidsproductiviteit tussen de EU2 en de EU25 neemt eveneens af, hoewel er nog lang geen sprake is van convergentie. In 2008 lag de toegevoegde waarde per arbeidseenheid in Roemenië rond 45% van het niveau in de EU25, in Bulgarije was dat 60%. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat de arbeidsinput in de landbouw in Bulgarije en Roemenië sterk is afgenomen (met meer dan 40% tussen 2000 en 2009)<sup>13</sup>.

Voorts was in 2007 in Bulgarije 18% en in Roemenië 28% van de totale beroepsbevolking in de landbouw werkzaam, tegen slechts 5% in de EU25. Het landbouwincome per arbeidseenheid nam tussen 2000 en 2008 in Bulgarije met 51% en in Roemenië met 68%

---

<sup>11</sup> In Bulgarije, waar het pachten van grond een grotere rol speelt, waren de pachtprizen in 2008 met slechts 17% gestegen ten opzichte van de pachtprizen van vóór de toetreding (2006).

<sup>12</sup> Zie figuur 11 en tabel 17 op blz. 43-44 van de CEPS-studie van 2010.

<sup>13</sup> Bron: Eurostat (landbouwrekeningen, statistieken over de arbeidsinput in de landbouw).

toe<sup>14</sup>. Maar ondanks het feit dat de kloof tussen de landbouwinkomens in de EU2 en die in de EU25 geleidelijk kleiner wordt, is er nog steeds sprake van grote verschillen. In 2008 lag het landbouwinkomen in Bulgarije bij de helft van dat in de EU15<sup>15</sup>, maar kwam het al in de buurt van het gemiddelde landbouwinkomen in de EU7. Daarentegen bedroeg het landbouwinkomen in Roemenië in 2008 een vierde van dat in de EU15, en hoewel het vergelijkbaar was met dat in Letland, Litouwen en Polen, lag het nog steeds ver beneden het gemiddelde landbouwinkomen in de EU7<sup>16</sup>.

## 6. Conclusies

De ontwikkeling van de landbouwsector in Bulgarije en Roemenië, met name de opgevoerde landbouwproductie, de hogere productiviteit, de gestegen landbouwinkomens en verkoopprijzen voor grond, laat zien dat er weliswaar nog steeds sprake is van verschillen tussen de EU2 en de EU25, maar dat deze mettertijd duidelijk kleiner worden. De bezorgdheid die tijdens de toetredingsonderhandelingen werd geuit, met name de bezorgdheid dat de lagere inkomens en grondprijzen in de EU2 ten opzichte van die in de EU25 bij ontstentenis van tijdelijke beperkingen op buitenlandse investeringen in de landbouwsector, tot grootschalige verwerving van land door buitenlanders zouden leiden, lijkt nu, drie jaar na de toetreding, nog maar ten dele gerechtvaardigd.

Uit de analyse van de huidige situatie in de agrarische sector in Bulgarije en Roemenië komt naar voren dat de beperkingen geen algeheel en streng verbod op buitenlandse investeringen in landbouwgrond behelzen. Tegelijkertijd zijn er institutionele factoren die de voortgang van de structurele landbouwhervormingen in de EU2 in zekere mate vertragen. Tot deze factoren behoren onder meer tekortkomingen van de kapitaalmarkten, de versnippering van landbouwgronden en hoge transactiekosten. Het lijkt er daarom op dat de doelstellingen van de tijdelijke beperkingen, d.w.z. het verminderen van het effect van de openstelling van de markten voor agrarisch onroerend goed in de EU2, doeltreffender zouden kunnen worden verwezenlijkt indien lokale boeren tijdens de overgangperiode ongehinderd toegang zouden krijgen tot kapitaal. Hierdoor zouden zij hun grondbezit kunnen consolideren, in nieuwe technologie kunnen investeren en hun productiviteit kunnen opvoeren, wat in hogere landbouwinkomens en grondprijzen zou resulteren. Gezien de bestaande tekortkomingen van de kapitaalmarkt, die gedeeltelijke te wijten zijn aan de financiële crisis, is vers kapitaal evenwel dringend noodzakelijk om de voorwaarden te scheppen voor de verdere ontwikkeling van de agrarische sector in de EU2 en het stimuleren daarvan. Derhalve verdient het aanbeveling om serieus te overwegen die markten middels voorzichtige maatregelen nog voor het einde van de overgangperiode ter bescherming van het concurrentievermogen van de landbouwsector in de EU2 open te stellen voor buitenlandse investeringen.

In het kader van dit voorstel kan worden overwogen de volgende voorzichtige hervormingen in te voeren:

- toestaan dat personen uit het EU-buitenland die niet in de EU2 gevestigd zijn, vrijelijk een bepaald deel van het landbouwoppervlak in het betrokken land verwerven;
- toestaan dat personen uit het EU-buitenland die niet in de EU2 gevestigd zijn, vrijelijk een bepaalde hoeveelheid landbouwgrond verwerven, waarbij een maximumhoeveelheid per

---

<sup>14</sup> Gemeten op basis van indicator A voor het uit landbouwwerkzaamheden verkregen inkomen (bron: Eurostat, landbouwrekeningen).

<sup>15</sup> Gemeten in koopkrachtpariteit.

<sup>16</sup> Zie figuur 18 op blz. 54 van de CEPS-studie van 2010.

transactie wordt vastgesteld, mogelijk in combinatie met de verplichting om telkens voor bepaalde technologische innovaties te zorgen;

- toestaan dat personen uit het EU-buitenland die niet in de EU2 zijn gevestigd, maar daar agrarisch onroerend goed pachten, vrijelijk agrarische bedrijfsgebouwen en de grond waarmee ze zijn verbonden, verwerven.

Er zij op gewezen dat er op de landbouwmarkten in Bulgarije en Roemenië reeds sprake is van een aanzienlijke buitenlandse aanwezigheid in de vorm van rechtspersonen die in de EU2 zijn gevestigd en daar met buitenlands kapitaal werkzaam zijn, buitenlanders die zonder beperkingen landbouwgrond pachten, en zelfstandige boeren uit andere lidstaten die in de EU2 wonen. De verwerving van land door deze investeerders uit de EU heeft niet tot een zichtbare verstoring van het systeem geleid. Hun economische activiteiten kunnen zelfs worden beschouwd als een bijdrage aan de oplossing van systematische tekortkomingen als gevolg van aanhoudende institutionele problemen die een efficiënter gebruik van landbouwgrond en daarmee ook de landbouwproductiviteit in de weg staan. Een sterke verstoring van de markt als gevolg van een massale overname van grond na afloop van de overgangperiode is bovendien onwaarschijnlijk, aangezien toekomstige investeerders waarschijnlijk moeten worden gezocht onder hen die weliswaar in beginsel in de landbouwmarkt van de EU2 zijn geïnteresseerd, maar niet dusdanig dat zij het nodig vinden zich daar reeds tijdens de overgangperiode te vestigen en nu al landbouwgrond tegen een nog lagere prijs te verwerven. Daarnaast lijkt de ontwikkeling van de prijzen op de reeds volledig opengestelde pachtmarkt erop dat de verkoopprijzen voor grond zich na afloop van de overgangperiode geleidelijk zullen blijven bewegen in de richting van de mate van convergentie zoals die in de EU25 bestaat. Naar verwachting zullen buitenlandse investeerders de verwerving van landbouwgrond combineren met het pachten ervan.

Op grond van de in het Toetredingsverdrag van 2005 vastgestelde termijn voor de opstelling van dit verslag is de onderzochte periode<sup>17</sup> te kort om uitvoeriger empirisch gegevensmateriaal te kunnen vergaren over de gevolgen van de toetreding en de tijdelijke beperkingen voor de ontwikkeling van de landbouwmarkt in de EU2. Niettemin is uit de studie van de Commissie gebleken dat de kloof tussen de EU2 en de EU25 in termen van inkomens en grondprijzen – waarop de door deze beide landen tijdens de toetredingsonderhandelingen geuite bezorgdheid voornamelijk was gericht – in de afgelopen jaren kleiner is geworden, maar nog ver verwijderd is van volledige convergentie. Volledige convergentie ligt dus niet in de verwachting en is evenmin een noodzakelijke voorwaarde voor beëindiging van de derogaties. Voorts heeft de CEPS-studie van 2010 aangetoond dat de EU2 er goed aan zouden doen de rest van de overgangsperiode doeltreffend te gebruiken om de ontwikkeling van de landbouwsector te bevorderen en zich voor te bereiden op het onvermijdelijke einde van de tijdelijke beperkingen. Aangezien buitenlandse investeringen bevorderlijk schijnen te zijn voor een efficiënter gebruik van landbouwgrond, de opvoering van de productiviteit, de versterking van technologische innovatie en de verbetering van het concurrentievermogen van de landbouwmarkten, lijkt het gepast om de EU2 aan te bevelen vrijwillige maatregelen te overwegen die gericht zijn op een verdere openstelling van hun landbouwsector.

***Op basis van de situatie in Bulgarije en Roemenië zoals die bij de tussentijdse evaluatie van de overgangsregeling voor het verwerven van landbouwgrond werd vastgesteld, is de Commissie niet van oordeel dat de termijnen voor de toepassing van tijdelijke beperkende maatregelen in Bulgarije en Roemenië dienen te worden ingekort.***

---

<sup>17</sup> De meeste statistieken die bij de vaststelling van dit verslag beschikbaar waren, bevatten gegevens die betrekking hebben op de periode tot 2008.