https://doi.org/10.52326/csd2025.41

IMPEDIMENTELE ȘI PROVOCĂRILE ACTUALE PRIVIND TERENURILE AGRICOLE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

CURRENT IMPEDIMENTS AND CHALLENGES FOR AGRICULTURAL LAND IN THE EUROPEAN UNION

Viorica Ursu[1], Daniela Pojar[2], Iurie Ivanov[3]

[1,2,3]*Technical University of Moldova, Chisinau, Republic of Moldova*

Abstract: The Common Agricultural Policy is a central pillar of the European Union, but its implementation encounters various impediments affecting agricultural land. Two major phenomena analyzed in this context are agricultural land grabbing and land abandonment, both of which have economic, social and environmental implications. Agricultural land grabbing in the EU has increased significantly in recent decades, although not on the scale seen globally. Countries such as Romania, Bulgaria, Hungary and Poland are affected by massive acquisitions by foreign investors who control large areas of agricultural land. This trend is fostered by a lack of transparency in land transactions, including through practices such as "pocket contracts" or the use of intermediary companies. Land grabbing is leading to a decrease in local farmers access to resources and a profound agricultural restructuring, with effects on family farming and rural economies. The emergence of new owners - investment funds and financial corporations - creates inequalities and reduces agricultural diversity, which may affect long-term food security. At the same time, the abandonment of agricultural land is a significant challenge particularly in rural and mountainous regions of the EU. Factors such as depopulation of rural areas, ageing populations, migration of young people to cities, limited access to markets and poorly adapted agricultural policies contribute to this phenomenon. In countries such as Poland, Estonia, Latvia and Lithuania, abandonment rates have reached between 10% and 20%. On the one hand, land abandonment allows natural habitats to regenerate and biodiversity to increase; on the other hand, the economic and social effects are negative, leading to land degradation, loss of farming traditions and the decline of rural communities. These two phenomena reflect the need for sustainable and effective agricultural policies that support local farmers, combat land speculation and encourage responsible use of agricultural land. The proposed measures include transparency in land transactions, protecting farmers' rights and promoting sustainable farming practices. Continued monitoring and the implementation of well-thought-out measures are necessary to ensure a fair distribution and efficient use of agricultural resources in the European Union, thus contributing to the long-term support of rural economies. This article aims to explore these themes, providing an analysis of the factors influencing them, the effects generated and possible solutions for an optimal management of agricultural land under the Common Agricultural Policy.

Keywords: *sustainable development, real estate, agricultural land, land, European Union.*

JEL code: *K1, K330, Q1, Q140*

Abstract. Politica Agricolă Comună reprezintă un pilon central al Uniunii Europene, însă aplicarea acesteia întâmpină diverse impedimente care afectează terenurile agricole. Două fenomene majore analizate în acest context sunt acapararea terenurilor agricole și abandonarea acestora, ambele având implicații economice, sociale și ecologice. Acapararea terenurilor agricole în UE a crescut semnificativ în ultimele decenii, deși nu atinge amploarea observată la nivel global. Țări precum România, Bulgaria, Ungaria și Polonia sunt afectate de achiziții masive din partea investitorilor străini, care controlează suprafețe mari de teren agricol. Această tendință este favorizată de lipsa

transparenței în tranzacțiile funciare, inclusiv prin practici precum „contractele de buzunar” sau utilizarea companiilor intermediare. Acapararea terenurilor determină scăderea accesului fermierilor locali la resurse și o restructurare agricolă profundă, cu efecte asupra agriculturii familiale și a economiilor rurale. Apariția noilor proprietari – fonduri de investiții și corporații financiare – generează inegalități și reduce diversitatea agricolă, ceea ce poate afecta securitatea alimentară pe termen lung. În paralel, abandonarea terenurilor agricole este o provocare semnificativă în special în regiunile rurale și montane ale UE. Factori precum depopularea spațiului rural, îmbătrânirea populației, migrarea tinerilor spre orașe, accesul limitat la piețe de desfacere și politicile agricole insuficient adaptate contribuie la acest fenomen. În țări precum Polonia, Estonia, Letonia și Lituania, ratele de abandon au atins între 10% și 20%. Pe de o parte, abandonul terenurilor permite regenerarea habitatelor naturale și creșterea biodiversității. Pe de altă parte, efectele economice și sociale sunt negative, conducând la degradarea terenurilor, pierderea tradițiilor agricole și declinul comunităților rurale. Aceste două fenomene reflectă necesitatea unor politici agricole sustenabile și eficiente, care să sprijine fermierii locali, să combată speculațiile funciare și să încurajeze utilizarea responsabilă a terenurilor agricole. Măsurile propuse includ transparență în tranzacțiile funciare, protejarea drepturilor fermierilor și promovarea unor practici agricole durabile. Supravegherea continuă și implementarea unor măsuri bine gândite sunt necesare pentru garantarea unei distribuții juste și a unei exploatări eficiente a resurselor agricole din Uniunea Europeană, contribuind astfel la susținerea pe termen lung a economiilor din mediul rural. Acest articol își propune să exploreze aceste teme, oferind o analiză a factorilor care le influențează, a efectelor generate și a soluțiilor posibile pentru o administrare optimă a terenurilor agricole în cadrul Politicii Agricole Comune.

Cuvinte cheie: *dezvoltare durabilă, bunuri imobile, terenuri agricole, pământ, Uniunea Europeană.*

Introducere

„Terenurile agricole joacă un rol important în dezvoltarea durabilă a Uniunii Europene, oferind resurse esențiale pentru securitatea alimentară, protecția mediului și coeziunea socială. Iar agricultura, una dintre cele mai vechi forme de producție, a evoluat de-a lungul mileniilor și a contribuit semnificativ la prosperitatea civilizațiilor” [1].

Politica Agricolă Comună (PAC) reprezintă una dintre cele mai vechi și fundamentale politici comune ale Uniunii Europene. Ea se bazează pe trei principii esențiale: piața unică (crearea unui spațiu economic agricol fără bariere interne), preferința comunitară (promovarea și favorizarea produselor agricole provenite din statele membre UE) și solidaritatea financiară (finanțarea măsurilor comune dintr-un buget centralizat european).

De-a lungul timpului, PAC a fost supusă unor reforme succesive, necesare pentru a răspunde schimbărilor structurale din agricultura europeană. Printre factorii determinanți ai acestor reforme se numără:

1. *gestionarea eficientă a costurilor bugetare ridicate asociate* cu susținerea agriculturii și reducerea stocurilor excedentare de produse agricole.

2. *extinderea Uniunii Europene*, care a implicat integrarea noilor state membre și adaptarea politicilor agricole pentru a corespunde unor condiții economice și agricole variate.

3. *negocierile comerciale multilaterale* derulate în cadrul Acordului General pentru Tarife și Comerț (GATT, Runda Uruguay) și în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC, Runda Doha), care au impus măsuri de liberalizare a comerțului internațional cu produse agricole.

Aceste reforme au vizat modernizarea agriculturii europene, îmbunătățirea competitivității și adaptarea politicilor agricole la provocările economice și comerciale globale, asigurând astfel o dezvoltare sustenabilă a sectorului agricol în contextul unei economii globalizate [2].

De altfel, „terenurile agricole sunt sursă indispensabilă atât din punct de vedere ecologic cât și economic, motiv din care se investesc resurse și mijloace în dezvoltarea și utilizarea acestora în conformitate cu anumite cerințe și limite” [1]. În prezent, „Politica Agricolă Comună (PAC) asigură sprijin financiar fermierilor europeni, orientându-se spre practici agricole durabile și sprijinirea dezvoltării rurale. PAC alocă 264 de miliarde de euro pentru perioada 2023-2027, din care 189,2

miliarde de euro pentru susținerea veniturilor agricultorilor și 66 de miliarde pentru dezvoltarea rurală. Agricultura contribuie cu 1,4% din PIB-ul UE, generând venituri de 537 de miliarde de euro anual” [1].

În procesul de implementare a politicilor de dezvoltare agricolă, au fost identificate o serie de impedimente structurale și funcționale care încetinesc sau chiar blochează aplicarea eficientă a acestora. În acest subcapitol, se vor analiza două fenomene relevante: *acapararea terenurilor agricole și abandonarea terenurilor agricole.*

1. Amploarea fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în Uniunea Europeană

Deși, la nivel general, se consideră că Europa nu este direct afectată de fenomenul global de „acaparare a terenurilor” (fenomen cunoscut sub termenul de land grabbing), realitatea este mai complexă. Acapararea de terenuri se referă la achiziționarea pe scară largă a suprafețelor agricole, adesea de către investitori străini sau corporații internaționale, în detrimentul micilor fermieri sau al comunităților locale.

Deși percepția predominantă sugerează că acest fenomen este mai vizibil în regiunile în curs de dezvoltare (Africa, Asia și America Latină), studiile recente efectuate de instituții academice, organizații non-guvernamentale și entități internaționale indică faptul că și anumite state membre ale Uniunii Europene sunt afectate [3]. Această acaparare se manifestă prin:

1. *creșterea investițiilor străine* în sectorul agricol european, ceea ce conduce la concentrarea proprietății funciare în mâinile unui număr redus de actori.

2. *marginalizarea micilor fermieri*, care nu mai pot concura cu marii investitori și își pierd accesul la terenuri agricole.

3. *schimbarea utilizării terenurilor agricole*, în special prin orientarea către monoculturi intensive sau alte activități economice neagricole.

Aceste tranzacții funciare de amploare au implicații importante, ca:

- *economice* = concentrarea terenurilor poate reduce diversitatea producției agricole și poate afecta securitatea alimentară locală;

- *sociale* = exodul populației rurale și scăderea numărului micilor fermieri pot duce la abandonarea practicilor agricole tradiționale și la declinul comunităților rurale;

- *politice* = fenomenul poate genera tensiuni sociale și necesită o reglementare mai strictă din partea autorităților naționale și europene pentru a proteja interesele locale.

În continuare vom analiza situația referitor la acest capitol în unele din statele membre ale UE.

A. *În România*, nu există statistici oficiale centralizate privind suprafața agricolă deținută de cetățeni străini. Totuși, datele provenite din diverse surse sugerează o realitate îngrijorătoare: aproximativ 10% din terenurile agricole sunt deținute de investitori din afara Uniunii Europene, în timp ce alte 20-30% sunt controlate de investitori din state membre ale UE [4].

Un exemplu elocvent al acestui fenomen “este județul Timiș, unde se estimează că aproximativ 150.000 de hectare de teren agricol — echivalentul a aproximativ o treime din suprafața agricolă a județului — sunt cultivate de companii aflate în proprietatea unor investitori italieni. De asemenea, o mare parte din aceste terenuri nu sunt doar exploatate, ci și deținute în proprietate de aceste companii străine.

În perioada 2005-2009, în România s-a observat o creștere semnificativă a numărului de tranzacții cu terenuri agricole. Suprafața vândută în acest interval s-a triplat, indicând o tendință clară de fragmentare și transfer al proprietății agricole către entități cu capital străin” [5].

În ultimii ani, România a înregistrat o creștere substanțială a numărului de tranzacții cu terenuri agricole. Doar în prima jumătate a anului 2024, au fost efectuate peste 10.000 de vânzări în opt județe din sudul și vestul țării. Experții afirmă că aceste regiuni sunt atractive pentru investiții datorită solurilor fertile disponibile la prețuri competitive. În această zonă, investitorii străini dețin o cotă semnificativă din terenurile agricole, depășind o treime din totalul suprafețelor ara.

Tendința de căutare de terenuri de către cetățeni străini a început să se accentueze în urmă cu mai bine de un deceniu. Conform estimărilor, aproximativ o treime din cele 9 milioane de hectare de teren agricol ale României sunt acum în proprietatea unor firme și persoane din afara țării, predominând investitorii italieni, turci și din state arabe.

Deși legislația prevede ca statul să aibă prioritate la cumpărarea terenurilor agricole, această opțiune nu a fost folosită în ultimii 10 ani. De asemenea, accesul la cererea pentru cetățenii străini a fost limitat, însă cei care are loc terenuri au păstrat dreptul preferențial de cumpărare pentru suprafețele vecine. Această tendință de cumpărare a terenurilor agricole de către străini are implicații majore pentru agricultura românească. Pe de o parte, poate facilita investițiile și modernizarea tehnologică în sectorul agricol. Pe de altă parte, ridică probleme legate de suveranitatea națională și controlul asupra resurselor agricole, ceea ce poate afecta pe termenul lung de securitate alimentară a țării [6].

Iată câțiva factori determinanți ai fenomenului:

1. *prețul redus al terenurilor agricole din România în comparație cu alte state europene reprezintă un factor de atracție pentru investitori străini.* Spre exemplu, „în 2022, prețurile terenurilor agricole din Europa au prezentate diferențe considerabile între statele membre. Conform datelor pentru 19 țări din Uniunea Europeană, costul unui hectar de teren arabil a variat între 3.700 de euro în Croația și 233.230 de euro în Malta. În România, prețul mediu pentru un hectar de teren arabil a fost de 8.051 de euro. În ceea ce privește permanent pășunile, prețurile medii din 2022 au oscilat între 1.887 de euro pe hectar în Bulgaria și 46.305 de euro în Luxemburg. Pentru România, prețul mediu al unui hectar de pășune permanentă a fost de 5.671 euro/ha” [7].

2. *politicile agricole și de liberalizare a pieței funciare au facilitat accesul la achiziții pentru cetățenii străini, în special după aderarea României la UE în 2007, mai puțin după 2020, prin LEGE nr. 175 din 14 august 2020 [8].*

3. *lipsa reglementărilor stricte și a transparenței în tranzacțiile funciare a favorizat acest proces, creând condiții pentru acumularea de terenuri în detrimentul micilor fermieri locali.*

Și acestea, toate împreună, dau următoarele implicații socio-economice:

1. *concentrarea proprietății funciare în mâinile investitorilor străini* poate duce la marginalizarea micilor agricultori, care nu au resursele necesare pentru a concura pe o piață dominată de mari exploatații.

2. *securitatea alimentară* poate fi afectată pe termen lung, întrucât o mare parte din producția realizată de companii străine este destinată exportului, nu pieței locale.

3. *pierderea identității rurale și a practicilor agricole tradiționale* poate avea consecințe asupra sustenabilității comunităților agricole și asupra biodiversității.

Pentru a echilibra aportul investițiilor străine cu protejarea intereselor naționale, este important ca autoritățile să aplice politice eficiente. Investițiile în modernizarea infrastructurii agricole și susținerea fermierilor autohtoni sunt necesare pentru a optimiza avantajele economice și sociale aduse. Astfel, deși capitalul și experiența aduse de investitorii străini au sprijinit dezvoltarea agriculturii din România, este esențial să se mențină un echilibru care să protejeze interesele naționale și să asigure beneficii sustenabile pe termen lung.

B: În Bulgaria [9], nu există statistici oficiale centralizate privind ponderea terenurilor agricole deținute de cetățeni străini. Totuși, date empirice provenite din surse diverse indică faptul că numărul investitorilor străini care achiziționează și controlează terenuri agricole este semnificativ. Iată câteva exemple relevante:

- “Elana Agricultural Land Opportunity Fund este un fond ce reprezintă unul dintre cele mai mari entități financiare nebancare din domeniul achiziției de terenuri agricole. La începutul anului 2009, fondul, controlat de investitori precum QVT Fund LP (cu sediul în Insulele Cayman), Allianz Bulgaria (parte a grupului german Allianz) și Credit Suisse Securities (Europa), administra 29.320 hectare de teren arabil în Bulgaria.
- Un alt exemplu notabil este Ceres Agrigrowth Investment Fund, un fond de investiții susținut de parteneri precum Raiffeisen Centrobank AG. În anul 2008, acest fond deținea aproximativ 22.000 hectare de teren agricol.
- Winslow Group JSC, un parteneriat de tip bulgaro-britanic, a investit într-o suprafață totală de 4.000 hectare, dintre care deținea în proprietate 2.500 hectare în anul 2008”.

Fenomenul achiziționării terenurilor agricole de către investitori străini în Bulgaria este alimentat de mai mulți factori, ca și în România:

1. *prețurile atractive ale terenurilor agricole în comparație cu alte state din Uniunea Europeană (vezi la Romania);*

2. *liberalizarea pieței funciare* odată *cu aderarea Bulgariei la UE în 2007, facilitând accesul investitorilor străini;*

3. *stabilitatea economică relativă și potențialul agricol ridicat al Bulgariei, care atrag fonduri internaționale de investiții.*

Totuși în Bulgaria, sunt modificări în ultimul an. Astfel, „în ianuarie 2024, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a eliminat restricțiile aplicate cetățenilor UE pentru cumpărarea de terenuri agricole în Bulgaria, la mai bine de 17 ani de la aderarea țării la blocul comunitar. Aceste restricții ar fi trebuit să fie eliminate din 2014, însă Parlamentul bulgar a introdus modificări legislative care au complicat achizițiile pentru cetățenii europeni, încălcând astfel normele Uniunii Europene.

Curtea a identificat ca problematică cerința ca doar persoanele cu rezidență de cel puțin cinci ani în Bulgaria să poată achiziționa terenuri agricole, o condiție aplicată și altor tipuri de proprietăți. Această reglementare a fost considerată o încălcare a liberei circulații a capitalului, garantată de articolul 63 din Tratatul privind funcționarea UE. În hotărârea sa, Curtea a subliniat că legislația europeană interzice astfel de bariere în statele membre. Conform euractiv.com, cazul a fost inițiat de cetățeni austrieci care locuiesc în Bulgaria și care au dorit să cumpere terenuri agricole în apropierea orașului Burgas, situat pe litoralul Mării Negre. De altfel, din 2012, cetățenilor UE și ai Spațiului Economic European li s-a permis să achiziționeze terenuri neagricole în Bulgaria. Deși restricțiile pentru terenuri agricole ar fi trebuit să fie eliminate până la 1 ianuarie 2014, acest lucru nu s-a întâmplat. Drept urmare, Comisia Europeană a deschis o procedură de infringement împotriva Bulgariei pentru încălcarea angajamentelor asumate prin tratatele europene” [10].

C: În Ungaria datele oficiale sugerează că fenomenul acaparării terenurilor agricole de către cetățeni străini este relativ nesemnificativ din punct de vedere statistic. Conform acestor statistici, “în perioada 2005-2006, cetățenii străini au achiziționat doar 700 hectare de teren arabil, echivalentul a mai puțin de 0,2% din suprafața totală pusă în vânzare. De asemenea, în ceea ce privește cumpărarea de ferme, doar între 1% și 1,5% dintre fermele tranzacționate în această perioadă au fost achiziționate de străini”.

Totuși, cifrele oficiale nu reflectă achizițiile realizate prin intermediul așa-numitelor „contracte de buzunar” (pocket contracts). Acest termen descrie contracte informale și secrete utilizate pentru a eluda restricțiile legislative privind achizițiile de terenuri agricole de către cetățeni străini. Astfel de practici permit investitorilor străini să obțină control asupra terenurilor fără a apărea în statisticile oficiale.

Dacă sunt luate în considerare aceste achiziții informale, estimările sugerează o realitate diferită:

- “în 2008, cetățenii străini controlau aproximativ 400.000 hectare de teren agricol în Ungaria, reprezentând aproximativ 6% din totalul suprafețelor agricole.

- până în 2013, această cifră a crescut semnificativ, ajungând la un estimat de 1 milion de hectare de teren agricol deținute indirect de investitori străini” [5],

Vom prezenta factorii care favorizează fenomenul:

1. legislația restrictive = restricțiile legale privind achizițiile funciare directe de către cetățeni străini au condus la apariția unor practici informale precum „contractele de buzunar”;

2. prețurile reduse ale terenurilor în comparație cu alte state europene atrag investitori străini interesați de profit pe termen lung. În 2022, prețurile terenurilor agricole din Ungaria au înregistrat o creștere de aproape 10%, depășind astfel ritmul din anii anteriori, conform unei analize realizate de MBH Bank și citate de agenție de știri MTI. Prețul mediu al terenurilor arabe a crescut cu 7,4%, un procent mai mic decât rata inflației. Astfel, valoare medie a unui hectar de teren agricol a ajuns la aproximativ 5.100 euro. Cele mai mari creșteri, de 18%, au fost observate în partea de nord a țării, iar cele mai ridicate prețuri au fost în regiunile Hajdúszoboszló și Hajdúböszörmény din estul Ungariei. În general, terenurile cu livezi se numără printer cele mai scumpe [11].

3. lacunele în sistemul de monitorizare și lipsa unor baze de date transparente au permis perpetuarea acestor practici de ocolire a legii.

„Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a decis, pe 21 mai 2019, că restricțiile impuse de Ungaria privind achiziționarea de terenuri arabile de către investitorii din alte state membre ale UE sunt ilegale. Judecătorii au constatat că aceste măsuri încalcă principiile liberei circulații a capitalului și dreptul de proprietate, stabilite în legislația europeană. Decizia este definitivă și nu poate fi contestată. Cazul a început în 2017, când Comisia Europeană a acuzat Ungaria de restricționarea drepturilor investitorilor străini, afectându-le investițiile. În 2013, Ungaria a adoptat o lege care condiționa dreptul de uzufruct asupra terenurilor agricole de legătura de familie cu proprietarul terenului, ceea ce a dus la anularea unor contracte existente. Comisia a considerat că această lege încalcă principiile europene, deoarece a eliminat o perioadă de tranziție de 20 de ani, iar investitorii nu au primit despăgubiri. CJUE a concluzionat că „deprivarea de proprietate” impusă de Ungaria nu poate fi justificată de interesul public” [12].

D: În Polonia [5], datele oficiale indică faptul că fenomenul de acaparare a terenurilor agricole de către cetățeni străini este relativ minor. În perioada 1999-2005, investitorii străini au achiziționat doar 1.400 de hectare, ceea ce reprezintă mai puțin de 1% din suprafața totală agricolă.

Cu toate acestea, deși Polonia a adoptat măsuri tranzitorii la momentul aderării la Uniunea Europeană, restricționând achizițiile directe de terenuri agricole de către cetățeni străini până în mai 2016, există dovezi că investitorii străini au găsit modalități de a ocoli aceste restricții.

Un exemplu clar îl reprezintă situația din provincia Pomerania Occidentală, unde se estimează că peste 200.000 de hectare de teren agricol au fost cumpărate de companii din Țările de Jos, Danemarca, Germania și Marea Britanie. Această practică a fost posibilă prin utilizarea unor „cumpărători de fațadă” sau „fictivi” — cetățeni polonezi care, fiind eligibili legal, participă la licitații restrânse în numele companiilor străine și transferă ulterior controlul asupra terenurilor acestora [5].

În plus, există date care sugerează că societățile străine controlează indirect o suprafață semnificativă de teren agricol prin contracte de arendă. Se estimează că în aceeași provincie Pomerania Occidentală, suprafața terenurilor arendate de companii străine ajunge la aproximativ 200.000 de hectare.

La 1 aprilie 2016, Parlamentul polonez, condus de Partidul Conservator Lege și Justiție, a adoptat o lege severă cu privire la vânzarea terenurilor agricole. Conform noilor reglementări, începând cu 1 mai, vânzările de terenuri de stat vor fi suspendate pentru o perioadă de cinci ani, cu excepția parcelelor mici, de sub 2 hectare, destinate locuințelor, centrelor de afaceri sau depozitelor. Achizițiile de terenuri agricole vor fi permise doar agricultorilor individuali, care nu dețin mai mult de 300 de hectare și care locuiesc de cel puțin cinci ani în comuna respectivă. Bisericile și organizațiile religioase vor avea, de asemenea, posibilitatea de a cumpăra terenuri agricole. Legea, a avut drept scop combaterea speculațiilor imobiliare. În plus, Agenția Imobiliară Agricolă, un organism de stat, va avea drept de preemțiune în toate tranzacțiile cu terenuri agricole, cu excepția celor care implică moșteniri. Această lege a marcat încheierea perioadei de tranziție de 12 ani, în care cetățenii din alte state membre ale UE aveau restricții la cumpărarea de terenuri agricole și forestiere în Polonia [13].

E: Conform unui studiu realizat de Ciaian et al. (2020) [14], au fost identificate mai multe profiluri de proprietate a terenurilor agricole deținute de cetățeni străini în diferite state membre ale Uniunii Europene. Datele disponibile oferă o perspectivă inițială asupra amploarei și distribuției fenomenului de acaparare a terenurilor:

- ***În Slovacia***, cetățenii străini pot achiziționa terenuri agricole prin înființarea unei entități juridice. Conform datelor disponibile, aceștia controlează aproximativ 20.000 de hectare, echivalentul a 1% din suprafața agricolă utilizată (SAU).
- Un sondaj efectuat în 2006 de Uniunea Întreprinderilor Agricole din ***Cehia*** a relevat că cetățenii străini dețineau în acel an aproximativ 90.000 de hectare de teren agricol, ceea ce reprezintă 2,1% din suprafața agricolă totală.
- Estimările din 2020 sugerează că cetățenii străini dețin între 12.000 și 15.000 de hectare de teren agricol în ***Lituania***, adică aproximativ 0,5% din suprafața totală agricolă. Dintre acestea:

- 10.000-12.000 de hectare sunt deținute de circa 30 de entități juridice străine.
- 1.000-3.000 de hectare aparțin aproximativ 20 de persoane fizice străine.

- Conform datelor din cartea funciară a ***Letoniei***, în anii 2015 și 2016 au avut loc 427 și, respectiv, 512 tranzacții cu terenuri agricole implicând cetățeni străini. Aceste cifre reprezintă aproximativ 2% din totalul tranzacțiilor funciare desfășurate în acei ani.

Deși aceste informații oferă o imagine inițială utilă asupra fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE, ele trebuie interpretate cu prudență, deoarece sunt considerate provizorii. Aceste date sugerează că fenomenul, deși mai puțin extins în Europa comparativ cu alte regiuni ale lumii, este prezent și afectează în diferite grade anumite state membre [9].

2. Fenomenul abandonării terenurilor agricole.

Fenomenul abandonării terenurilor agricole este întâlnit nu doar în Moldova, ci și în alte state europene, în special în zonele izolate și montane, predominând în regiunile din Europa de Vest, caracterizate printr-o agricultură extensivă, productivitate scăzută, soluri sărace și condiții climatice dificile, așa cum se întâmplă în multe părți ale Europei de Est [15]. Acest fenomen a început treptat în primele decenii ale secolului XX și s-a accentuat în anii 1950, pe măsură ce au fost implementate programele de reorganizare teritorială în statele din Pieței Comune. Între sfârșitul anilor 1980 și 1990, pierderile anuale de terenuri agricole au fost de 0,17% în Franța și 0,8% în Spania, deși o parte din acestea au fost transformate în păduri, nu abandonate complet (Pointereau et al., 2008). În Europa de Est, abandonarea terenurilor a avut un impact semnificativ începând cu sfârșitul anilor 1980, ca urmare a schimbărilor politice. În prezent, aproximativ 15-20% din terenurile agricole din Slovacia, Polonia și Ucraina sunt abandonate [16].

În ultimul deceniu, procesul de abandonare a terenurilor agricole a fost mai pronunțat în cele 12 state membre recente ale Uniunii Europene, majoritatea foste țări socialiste. Aceste schimbări politice și sociale profunde au contribuit semnificativ la declinul utilizării terenurilor agricole. În plus, implementarea Politicii Agrare Comune a Uniunii Europene, care a urmărit eficientizarea producției agricole, a avut un impact direct asupra abandonării terenurilor, în special în aceste noi state membre. Datele din 2018 indică o rată semnificativă de abandonare a terenurilor în mai multe țări: Polonia (17,6%), Estonia (10,1%), Lituania (21,1%) și Letonia (10,3%). Totuși, în unele dintre aceste țări au apărut tendințe pozitive. În Polonia, între 2022 și 2023, suprafața terenurilor abandonate a scăzut cu 30%, iar în Bulgaria, între 2007 și 2009, terenurile neutilizate au scăzut cu 16,3%.

Această schimbare poate fi atribuită unor politici naționale care au stimulat revitalizarea și refolosirea terenurilor neproductive, dar și unor factori economici și sociali care au încurajat fermierii să revină asupra deciziei de a abandona pământul, în ciuda provocărilor din sectorul agricol. Astfel, se poate observa un contrast între tendințele de abandonare și cele de recuperare a terenurilor, reflectând complexitatea proceselor economice și politice din aceste state [17].

Fenomenul abandonării terenurilor agricole este un proces complex, cu multiple cauze interconectate care variază semnificativ de la o regiune la alta. Factorii care contribuie la acest fenomen includ:

- depopularea spațiului rural, în special în regiunile în care migrarea către orașe este prevalentă;
- utilizarea incorectă a terenurilor agricole, în special acolo unde se practică metode agricole nesustenabile;
- și pierderile piețelor de desfacere care fac ca produsele agricole să devină necompetitive.

Alte cauze semnificative sunt îmbătrânirea populației de fermieri, care duce la abandonarea fermelor mai mici din cauza lipsei de înlocuitori, costurile ridicate ale forței de muncă, și dezvoltarea sistemului de fermier mic care, în multe cazuri, nu poate susține o producție agricolă rentabilă. Mai mult, politicile economice și agrare, implementate atât la nivel național, cât și la nivelul Uniunii Europene, au avut un impact important în multe cazuri, favorizând concentrarea terenurilor agricole și ignorând micile ferme care nu erau competitive în fața marilor exploatații agricole.

Unul dintre cele mai mari obstacole în studierea și combaterea abandonului terenurilor agricole este lipsa unui cadru clar de definire a acestui fenomen. Abandonul terenurilor nu are o definiție unică sau unanim acceptată, iar aceasta îngreunează evaluarea impactului său asupra economiei și mediului. Estimationarea impactului abandonului terenurilor agricole pe termen scurt și lung este o provocare, deoarece poate include o gamă largă de efecte economice și ecologice, fiecare

cu implicații proprii. Consecințele sociale ale abandonării sunt și ele dificil de măsurat, deoarece depind de contextul local și de tipul de fermă afectată.

În ceea ce privește efectele ecologice ale abandonului, se poate observa atât un impact pozitiv, cât și unul negativ, în funcție de durata și natura procesului. În cazul abandonului pe termen lung, beneficiile ecologice sunt evidente:

- regenerarea florei și faunei naturale,
- refacerea biodiversității,
- reabilitarea habitatelor non-agricole,
- și restabilirea fertilității solurilor.

Abandonarea terenurilor poate contribui la lichidarea fărâmițării excesive a peisajului agricol, permitând formarea unor habitate mai mari și mai integrale, ceea ce ajută la protejarea speciilor care depind de ecosisteme mai naturale.

Pe de altă parte, abandonarea pe termen scurt poate avea efecte negative, mai ales atunci când nu există o planificare ecologică adecvată. De exemplu, în zonele unde solul este deja degradat, abandonul terenurilor poate agrava problemele legate de eroziune și poate afecta negativ speciile seminaturale, ale căror habitaturi pot deveni invadate de specii mai puțin utile ecologic, dar care se dezvoltă rapid în absența gestionării agricole active. De asemenea, în unele cazuri, terenurile abandonate pot deveni surse de poluare, în special în zonele în care sunt depozitate substanțe chimice sau în care au fost utilizate tehnici agricole intensificate, care au afectat solul și apa locală.

Dar în toate cazurile aceste procese trebuie monitorizate și dirijate întru asigurarea utilizării raționale și efective a terenurilor. Factorilor de decizie și deținătorilor de terenuri va fi util să cunoască localizarea și extensiunea realei și eventualei abandonări ca să evidențieze la timp intervențiile respective [18].

Abandonarea terenurilor agricole poate avea atât efecte pozitive, cât și negative, iar acest lucru face dificilă evaluarea și cercetarea sa din mai multe perspective. În plus, factorii care contribuie la abandonare variază în timp, iar modelele de evoluție a utilizării terenurilor sunt greu de interpretat, ceea ce face dificilă estimarea corectă a rezultatelor pe termen lung. Este problematic să se stabilească consecințele sociale și economice ale abandonului terenurilor, iar elaborarea unor politici eficiente în acest sens rămâne o provocare majoră.

Studiul acestui fenomen este dificil din cauza lipsei unor definiții clare și universale, iar fiecare țară sau regiune adaptează termenul de „teren abandonat” în funcție de propriile condiții și politici. Aceste diferențe de definiție subliniază importanța unui cadru metodologic coerent și standardizat pentru a permite comparații și analize corecte la nivel global. Printre aceste definiții se regăsesc:

1. “Abandonul ca o schimbare a utilizării terenurilor, de la o utilizare intensivă/tradițională la una mai puțin intensivă, cauzată de reducerea activității umane, ceea ce duce la regenerarea vegetației naturale și, în final, la formarea de păduri sau tufărișuri*”* [19];
2. „Schimbarea modului de utilizare a terenului, nu doar prin sistarea completă a activității agricole, ci și prin trecerea la metode mai puțin intensive” [20];
3. „Abandonarea ca o pierdere a resursei economice, adică terenul nu mai este folosit pentru producție agricolă, indiferent de tipul utilizării sale” [21];
4. „Terenul abandonat este considerat o resursă neutilizată atât din punct de vedere economic, cât și ecologic” [22];
5. „Un teren poate fi definit ca abandonat dacă **nu este folosit nici în scopuri agricole, nici pentru alte tipuri de exploatare** (silvicultură, urbanism etc.) și este acoperit constant de vegetație” [9].

De asemenea, procesul de abandonare este strâns legat de factorii economici (cum ar fi costurile de întreținere a terenurilor și veniturile din agricultură) și ecologici (efectele asupra biodiversității și solurilor), dar și de schimbările politice și sociale. În analiza impactului abandonării terenurilor asupra peisajului rural, este esențial să se țină cont nu doar de factorii direcți, ci și de evoluțiile pe termen lung ale utilizării terenurilor, inclusiv reabilitarea ecologică a acestora sau transformările socio-economice aduse de migrarea populației din zonele rurale.

Abandonarea poate avea efecte pozitive, cum ar fi regenerarea naturală a habitatelor și restaurarea biodiversității, dar și efecte negative, cum ar fi scăderea valorii economice a terenurilor și pierderea potențialului agricol. De aceea, gestionarea abandonării terenurilor trebuie să fie abordată nu doar dintr-o perspectivă ecologică, dar și economică, pentru a asigura un echilibru între conservarea mediului și dezvoltarea sustenabilă a comunităților rurale.

Abandonarea terenurilor agricole nu include situațiile în care acestea sunt destinate împăduririi sau conservării, deoarece aceste activități implică o formă de gestionare activă a terenului. De exemplu, „în Anglia, un teren agricol este considerat abandonat dacă nu a fost supus lucrărilor agricole pentru o perioadă mai mare de 5 ani. În Germania, definiția abandonului terenurilor are o dimensiune socială și se referă la terenurile care au fost scoase din exploatare din cauza schimbărilor sociale sau structurale. În mod similar, în Grecia și Lituania, terenurile sunt clasificate drept abandonate dacă nu sunt folosite pentru activități agricole pe o perioadă mai lungă de 5 ani” [23].

Dacă să facem o analiză la cele ,emționate supra, stabilim că, în țările precum Anglia, Grecia și Lituania folosesc un prag temporal clar, de 5 ani, pentru a defini abandonul. Acest criteriu este util pentru monitorizarea și raportarea fenomenului, dar poate să nu surprindă întreaga complexitate a procesului, deoarece unele terenuri pot fi în mod temporar neutilizate fără a fi considerate complet abandonate.

Iar Germania introduce o dimensiune socială în definirea abandonului, ceea ce subliniază importanța dinamicii demografice și a schimbărilor structurale în agricultură. Migrarea populației din zonele rurale, îmbătrânirea fermierilor și restructurarea sectorului agricol sunt factori esențiali care contribuie la abandonul terenurilor.

Totuși, diferențierea dintre abandon și utilizarea pentru împădurire sau conservare este importantă, fiindcă împădurirea și conservarea reprezintă forme de utilizare a terenurilor, cu scopuri ecologice și de protecție a biodiversității. Aceste practici pot fi integrate în politici agricole sustenabile și nu ar trebui confundate cu abandonul total, care implică lipsa oricărei intervenții umane.

Iar abandonul pe termen lung poate avea efecte diferite asupra mediului. În unele cazuri, terenurile se regenerează natural, contribuind la refacerea habitatelor și a biodiversității. În alte situații, însă, lipsa gestionării poate duce la degradarea solului, la creșterea speciilor invazive și la pierderea fertilității.

Deși poate părea paradoxal să discutăm simultan despre fenomenul abandonului și cel al acaparării terenurilor agricole, aceste două procese nu sunt opuse, ci se susțin reciproc. Astfel, terenurile sunt abandonate din cauza unor factori sociali, economici sau climatici, în timp ce alte terenuri, care prezintă avantaje pe baza acelorași factori, devin ținte ale acaparării, uneori prin practici ilegale.

Analiza simultană a acestor două fenomene evidențiază faptul că, la nivelul Uniunii Europene, există deficiențe legislative care conduc la dezvoltarea inegală a diferitelor regiuni și la creșterea injustă a valorii anumitor terenuri. În plus, se poate concluziona că factorul uman joacă un rol esențial în acest context, deoarece oamenii sunt adesea atrași de oportunitățile percepute ca fiind mai avantajoase.

Concluzii. Dezvoltarea durabilă a agriculturii se bazează pe principii de utilizare eficientă a resurselor naturale și pe reducerea impactului asupra mediului, având în vedere atât nevoile prezente, cât și pe cele viitoare. Prin strategii de dezvoltare rurală, UE își propune să sprijine regiunile rurale, să prevină emigrarea și să combată sărăcia, promovând astfel crearea de locuri de muncă și îmbunătățirea calității vieții. Documentele de referință, precum Declarația de la Cork și Carta Europeană a Spațiului Rural, subliniază importanța terenurilor agricole în menținerea peisajului rural și în protejarea resurselor naturale [1].

Deși Europa nu este principalul epicentru al fenomenului global de acaparare a terenurilor agricole, datele recente sugerează o tendință îngrijorătoare în anumite regiuni ale UE. Implementarea eficientă a politicilor agricole necesită o abordare bazată pe analize empirice și măsuri de protecție pentru a preveni efectele negative ale acestui fenomen asupra sustenabilității agriculturii europene.

Putem propune câteva recomandări pentru politici publice:

- implementarea unui sistem transparent de monitorizare a tranzacțiilor funciare și a proprietăților agricole;
- reglementarea achizițiilor funciare pentru a limita concentrarea excesivă a terenurilor în mâinile investitorilor străini și pentru a preveni achizițiile indirecte prin intermediul cumpărătorilor de fațadă;
- introducerea unor reglementări care să protejeze interesele fermierilor locali și să limiteze concentrarea excesivă a terenurilor agricole în mâinile unor mari investitori;
- sprijinirea micilor fermieri prin facilitarea accesului la credite agricole și subvenții;
- promovarea unor politici de dezvoltare rurală care să sprijine micii fermieri și să încurajeze asocierea acestora în cooperative pentru a putea concura mai eficient pe piața agricolă;
- promovarea agriculturii sustenabile și a diversificării culturilor pentru a proteja biodiversitatea și a asigura dezvoltarea durabilă a comunităților rurale;
- combaterea „contractelor de buzunar” prin înăsprirea legislației și aplicarea unor sancțiuni eficiente pentru tranzacțiile ilegale;
- aplicarea strictă a sancțiunilor împotriva tranzacțiilor care încalcă legislația privind achizițiile de terenuri agricole;
- evaluarea impactului asupra securității alimentare și a dezvoltării rurale pentru a fundamenta măsuri de protejare a intereselor naționale.

Iar fenomenul abandonării terenurilor agricole este un proces complex cu implicații economice și ecologice semnificative. În timp ce abandonul poate aduce beneficii ecologice, cum ar fi regenerarea habitatelor naturale și refacerea biodiversității, acesta poate avea și efecte negative asupra economiilor rurale și mediului. De aceea, este esențial să existe un cadru clar de monitorizare și intervenție, care să permită autorităților și proprietarilor terenurilor să ia măsuri pentru a preveni efectele negative și a valorifica potențialul terenurilor abandonate.

Recunoștințe: Articolul a fost realizat in cadrul proiectului de cercetare nr 020408. Cercetări privind asigurarea dezvoltării durabile și creșterii competitivității Republicii Moldova în context european.

Referințe

1. URSU Viorica, TEGLEDI Monica Adriana, IVANOV Iurie, GRIBINCEA Alexandru, Agricultural land and agriculture in the sustainable development of the european union, The 6th Economic International Conference "Competitiveness and sustainable development", 7-8 November 2024, [Chișinău], p.49
2. SWINNEN, J.F.M., „The Perfect Storm. The Political Economy of the Fishler Reforms of the Common Agricultural Policy”, CEPS, Brussels, 2008
3. CIAIAN P. et al. (2012a), CESE (2015) și diferite studii de caz din lucrarea „Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe” un proiect de cercetare lansat de Coordonarea Europeană Via Campesina (ECVC) și de rețeaua Hands Off the Land (HOTL
4. PROIECT DE LEGE nr. 979 din 13 octombrie 2016 privind modificarea art. 44 alin. (2) teza a II-a din Constituţia României, Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 924 din 17 noiembrie 2016 https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/183693
5. Transnational Institute: Sylvia KAY, Jonathan PEUCH, Jennifer FRANCO, AMPLOAREA FENOMENULUI DE ACAPARARE A TERENURILOR AGRICOLE ÎN UE, Studiu https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_RO.pdf
6. Ne-au cumpărat țara bucată cu bucată. Cum au ajuns străinii să dețină o treime din terenurile agricole din România https://playtech.ro/2024/ne-au-cumparat-tara-bucata-cu-bucata-cum-au-ajuns-strainii-sa-detina-o-treime-din-terenurile-agricole-din-romania/ văzut 14.12.2024
7. Preț terenuri agricole și pășuni. Cât costă un hectar de pământ în fiecare județ https://agrointel.ro/281664/pret-terenuri-agricole-pasuni-judete
8. LEGE nr. 175 din 14 august 2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 741 din 14 august 2020 , https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/229148

9. FIDRICH, R. (2013), „The Return of the White Horse: Land Grabbing in Hungary”, în Land Concentration, Land Grabbing and People’s Struggles in Europe, editat de J. FRANCO și S. BORRAS, Transnational Institute, Amsterdam, p. 138-157
10. Terenurile agricole ale Bulgariei, libere la vânzare pentru cetățenii UE https://uzpr.ro/23/01/2024/terenurile-agricole-ale-bulgariei-libere-la-vanzare-pentru-cetatenii-ue/
11. Terenurile agricole din Ungaria s-au scumpit cu 10% anul trecut https://www.zf.ro/business-international/terenurile-agricole-din-ungaria-s-au-scumpit-cu-10-anul-trecut-220307081
12. Decizie la Bruxelles: Ungaria nu mai poate interzice vânzarea terenurilor către străini .https://agrointel.ro/114830/decizie-ungaria-terenuri-agricole-straini
13. Polonezii suspenda pentru cinci ani vanzarea terenurilor detinute de stat https://www.agrostandard.ro/polonezii-suspenda-pentru-cinci-ani-vanzarea-terenurilor-detinute-de-stat/
14. CIAIAN, P., D. KANCS, J. SWINNEN, K. VAN HERCK și L. VRANKEN (2020a și 2020b)
15. GRINFELDE I., MATHIJS E., Soil conservation in post-transition agriculture: An econometric analysis of Latvian farmers’ behavior, Contributed paper, 11th Annual International Sustainable Development Research Conference, June 6-8, 2005, Finlandia Hall, Helsinki
16. BAUDRY, Jacques. Ecological consequences of grazing extensification and farmland abandonment: Role of interactions between environment, society and techniques. INRA, SAD
17. KEENLEYSIDE, C. and TUCKER, G. M. Farmland Abandonment in the EU: an Assessment of Trends and Prospects. Report prepared for WWF. Institute fo European Environmental Policy, London, 2010
18. LAURENT, C. L’agriculture et son territoire dans la crise, Analyse et dementi des previsions sur la deprise des terres agricoles a partir d’observations realisees dans le pays d’Auge. These pour le doctorat de Sciences Economiques. Paris VII, 1992, 36-61 p
19. POINTEREAU, P. and al. Analysis of Farmland Abandonment and the Extent and Location of Agricultural Areas that are Actually Abandoned or are in Risk to be Abandoned. Institute for Environment and Sustainability, 2008, 204 p
20. ANGELESCU, C., SOCOL, C. Politici economice. Politici de creştere economică. Politici sectoriale, Editura Economică, Bucureşti, 2015
21. BOERI, T. și BRUCHER, H. „The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Membre States”, Final Report, European Integration Consortium, Berlin, 2012
22. IMMINK, M., KASSIM, M. și HAJI RAMADHAN, A., (2014), „Facilitating right to Food Actions through an enabling Policy and legislative environment: the Zanzibar experience”, Watch, p. 54
23. Sinonime. SECHE, L., SECHE, M. Dictionar de Sinonime. Bucureşti: Litera International, 2022