

Komission tulkitseva tiedonanto maatalousmaan hankinnasta ja Euroopan unionin oikeudesta

(2017/C 350/05)

Joidenkin EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännössä taataan erityissuojelu maatalousmaalle. Koska maatalousmaata on niukasti ja se on erityinen hyödyke, sen hankkimiseen liittyy usein tiettyjä ehtoja ja rajoitteita. Tällaisilla kansallisilla maankäyttöön liittyvillä laeilla, joita on useissa jäsenvaltioissa, pyritään useisiin eri tavoitteisiin, muun muassa maatalousmaan pitämiseen maatalouskäytössä ja maan keskittymisen hillitsemiseen. Niiden yhteisenä piirteenä on tavoite välttää liiallista maalla keinottelemista. Muutamat näiden lakien taustalla olevat huolet, etenkin maanomistuksen keskittyminen ja maalla keinottelemisen, ovat viime aikoina saaneet enemmän näkyvyyttä poliittisella alustalla. Euroopan parlamentti hyväksyi 27. huhtikuuta 2017 mietinnön maatalousmaiden keskittymistä koskevasta tilanteesta ja viljelijöiden mahdollisuuksista maan hankkimiseen ⁽¹⁾.

Maatalousmaan hankkiminen kuuluu EU:n oikeuden piiriin. EU:hun sijoittautuneet sijoittajat nauttivat perusoikeuksista, etenkin pääoman vapaasta liikkuvuudesta ja sijoittautumisoikeudesta. Nämä oikeudet ovat erottamaton osa sisämarkkinoita, joilla tavarat, henkilöt, palvelut ja pääoma voivat liikkua vapaasti. Sisämarkkinat käsittävät myös maatalouden ⁽²⁾. Komissio painotti hiljattain, että yhteisellä maatalouspolitiikalla (YMP) pyritään vaikuttamaan sen kymmeneen painopistealueeseen, joista yksi on syvemmät ja oikeudenmukaisemmat sisämarkkinat ⁽³⁾. Samalla EU:n oikeudessa tunnustetaan myös maatalousmaan erityisluonne. Perussopimuksissa sallitaan maatalousmaahan kohdistuvien ulkomaisten investointien rajoittaminen, kun rajoitukset ovat kohtuullisia oikeutetun yleisen edun suojelun kannalta. Yleisen edun mukaista on muun muassa liiallisen maalla keinottelun estäminen, viljelijäväestön säilyttäminen tai elinkelpoisen maatalouden tukeminen ja kehittäminen. Tämä käy selvästi ilmi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Toisin kuin muut perussopimuksen mukaiset perusvapaudet, pääoman vapaa liikkuvuus – mahdollisine unionin tuomioistuimen legitiimeiksi tunnustamine rajoituksineen – koskee myös kolmansiin maihin sijoittautuneita sijoittajia. Tämä tulkitseva tiedonanto kattaa näin ollen sekä EU:hun että sen ulkopuolisiin maihin sijoittautuneiden sijoittajien tekemät maatalousmaan hankinnat.

Tässä komission tulkitsevassa tiedonannossa viitataan maatalousmaahan kohdistuvista ulkomaisista ⁽⁴⁾ investoinneista koituihin hyötyihin ja niihin liittyviin haasteisiin (1). Siinä esitetään myös yhteenvedo sovellettavasta EU:n oikeudesta samoin kuin asiaankuuluvasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (3). Lopuksi tiedonannossa tehdään oikeuskäytännön pohjalta joitakin yleisiä päätelmiä siitä, miten voidaan saavuttaa oikeutettuja yleisiä etuja EU:n oikeutta noudattaen (4). Tiedonannolla pyritään näin luomaan tietopohjaa maatalousmaahan kohdistuvia ulkomaisia investointeja koskevalle keskustelulle, auttamaan jäsenvaltioita lainsäädäntönsä mukauttamisessa sekä edistämään tähän monimutkaiseen alaan liittyvien parhaiden käytänteiden levittämistä. Sen lisäksi tiedonannossa vastataan Euroopan parlamentin pyyntöön antaa ohjeistusta siitä, miten maatalousmaamarkkinoita olisi säänneltävä EU:n oikeuden mukaisesti ⁽⁵⁾.

1) Maatalousmaan hankinta EU:ssa

a) Tarve säännellä maatalousmaamarkkinoita

Maatalousmaa on erityinen hyödyke. Yhdistyneet kansakunnat kehotti vuonna 2012 valtioita varmistamaan maanomistuksen hyvän hallinnan. Tätä tarkoitusta varten YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO) julkisti vapaaehtoiset maaomistuksen hyvää hallintaa koskevat ohjeistot ⁽⁶⁾. Ohjeistoissa korostetaan maan keskeistä merkitystä ihmisoikeuksien toteutumisen, ruokaturvan, köyhyyden poistamisen, kestävien elinkeinojen, yhteiskunnallisen vakauden, asumisturvan, maaseudun kehittämisen sekä sosiaalisen ja taloudellisen kasvun kannalta ⁽⁷⁾. Lähes puolet EU:n alueesta on

⁽¹⁾ Ks. Euroopan parlamentin mietintö ”Maatalousmaiden keskittymistä koskevasta tilanteesta EU:ssa: miten helpotetaan viljelijöiden mahdollisuuksia maan hankkimiseen?”, 2016/2141(INI).

⁽²⁾ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 38 artiklan 1 kohta.

⁽³⁾ IP/17/187, 2. helmikuuta 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_fi

⁽⁴⁾ Termillä ”ulkomaiset sijoittajat” tarkoitetaan tässä tiedonannossa EU:hun sijoittautuneita sijoittajia ja pääoman vapaan liikkuvuuden periaatteen soveltamisen yhteydessä myös kolmansiin maihin sijoittautuneita sijoittajia (ks. kohta 2 a). Käytännössä suurimmasta osasta EU:n maatalousmaan hankinnoista vastaavat EU:hun sijoittautuneet sijoittajat.

⁽⁵⁾ Ks. Euroopan parlamentin mietintö ”Maatalousmaiden keskittymistä koskevasta tilanteesta EU:ssa: miten helpotetaan viljelijöiden mahdollisuuksia maan hankkimiseen?”, 2016/2141(INI), 37 kohta.

⁽⁶⁾ Vapaaehtoiset maa- ja luonnonvaraoikeuksien hyvää hallintaa koskevat ohjeistot ”Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security”.

⁽⁷⁾ Ks. Vapaaehtoisten ohjeistojen kohta 2.4.1. Maa on rajallinen resurssi. Siksi sen merkitys ruokaturvan kannalta on ratkaisevan tärkeä. Tätä korostetaan myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitean 21. tammikuuta 2015 antamassa lausunnossa ”Maananastus – Euroopan on herättävä huomaamaan perheviljelmiin kohdistuva välitön uhka” Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming (omaaloitteinen lausunto), 6.3 kohta.

maatalousmaata. Siihen kohdistuvat paineet liittyvät siihen, että maata halutaan käyttää muuhun kuin maatalouteen, ja tiettyinä ajanjaksoina myös elintarvikkeiden, energian ja biomassan kysyntä aiheuttaa paineita. Euroopassa menetetään vuosittain kaupunkien leviämisen ja liikenteen infrastruktuurille maa-alueita, joiden kokonaispinta-ala on suurempi kuin Berliinin kaupunki ⁽⁸⁾.

Joidenkin jäsenvaltioiden perustuslaeissa ⁽⁹⁾ ja monissa kansallisissa maankäyttöä koskevissa laeissa maatalousmaalle taa-taan erityissuojelu. Etenkin viime aikoina maatalousmaan suojelu on ollut monissa maissa poliittisen asialistan kärki-päässä. Vuodesta 2013 alkaen ja etenkin liittymissopimuksissa ⁽¹⁰⁾ myönnettyjen siirtymäkausien päätyttyä Unkari, Slovakia, Latvia, Liettua, Bulgaria, Romania ja Puola ovat hyväksyneet maankäyttöä koskevia lakeja, joilla ne pyrkivät estämään maamarkkinoidensa kehittymistä ei-toivottuun suuntaan.

Tänä päivänä tarve säännellä maatalousmaamarkkinoita voi olla erityisen kiireellinen niissä maissa, joissa on viime vuo-sina toteutettu kattavia maa-uudistuksia ⁽¹¹⁾. Valtion omistaman maan palauttaminen ja yksityistäminen on toteutettu tai niitä ollaan toteuttamassa joissakin jäsenvaltioissa ⁽¹²⁾. Lisäksi maatalousmaan hinnat kyseisissä jäsenvaltioissa ovat edel-leen alhaisia verrattuna muihin jäsenvaltioihin (ks. liitteen kuva 1), vaikka nousua on tapahtunut viimeisen 10 vuoden aikana (ks. liitteen kuva 2) ⁽¹³⁾. Tämän vuoksi viljelijät ovat ilmaisseet huolensa siitä, että maatalousmaa saattaa kiinnos-taa muita sijoittajia.

Maakauppaa koskevan lainsäädännön tavoitteena on yleensä säilyttää maa-alueiden maatalousominaisuudet ja nykyisten maatilojen elinkelpoisuus, varmistaa maan asianmukainen viljely ja estää maalla keinottelu. Sen vuoksi tällaisessa lain-säädännössä maakaupat edellyttävät yleensä hallinnollista lupaa ja toimivaltaisille viranomaisille tai elimille annetaan val-tuudet kieltää myynti, joka on lainsäädännön tavoitteiden vastainen. Näin voi olla esimerkiksi silloin, jos maa-alue on määrä myydä henkilölle, joka ei ole viljelijä, vaikka paikallinen viljelijä olisi kiinnostunut siitä. Toimivaltaiset viranomai-set voivat puuttua kauppaan myös silloin, kun he katsovat myyntihinnan olevan väärässä suhteessa maan arvoon. Joissa-kin maakauppaa koskevissa lainsäädännöissä viranomaisille tai elimille annetaan merkintätietuoikeus, jonka nojalla ne voivat myydä maan eteenpäin toiselle ostajalle tai vuokrata sen maatalouspolitiikkaa noudattaen. Paikallista maanjakoa säännellään myös myöntämällä merkintätietuoikeus tietyille ryhmille, joita asia koskee, kuten myytävänä olevan tontin vieressä olevan maa-alueen vuokraajalle tai omistajalle ⁽¹⁴⁾.

b) Ulkomaiset investoinnit nousussa mutta edelleen vähäisiä

Euroopassa investoinnit maatalousmaahan ovat vähäisiä. Etenkin EU15 -maissa ⁽¹⁵⁾ maatalousmaahan kohdistuvat ulko-maiset investoinnit ovat harvinaisia ⁽¹⁶⁾. Ulkomaisten investoijien mielenkiinto keskittyy pikemmin Keski- ja Itä-Euroopan maihin, joissa maataloudessa on vuodesta 1989 alkaen tapahtunut merkittävä siirtymä valtion omistamista maataloista ja osuuskunnista markkinatalousjärjestelmään perustuviin yksityisomisteisiin maataloihin.

Nimenomaan maatalousmaahan kohdistuvista ulkomaisista investoinneista on vaikea saada luotettavaa tietoa. Komission kokoamista Land Matrix -tietokantaan ⁽¹⁷⁾ perustuvista tiedoista käy ilmi esimerkiksi, että ulkomaiset investoijat ovat vuoden 2004 jälkeen hankkineet käyttö- tai hallintaoikeuden maa-alueisiin, joiden arvioitu pinta-ala on Bulgariassa

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ Esimerkiksi Bulgarian perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan maa on valtion ja yhteiskunnan erityissuojelussa oleva perusluontein-kansallisaarre.

⁽¹⁰⁾ Liittymissopimuksissa säädettiin siirtymäkauden poikkeuksista periaatteeseen pääoman vapaasta liikkuvuudesta maatalousmaan hankkimisen suhteen. EU:hun liittyneiden jäsenvaltioiden sallittiin siirtymäkauden ajan säilyttää kansalliset järjestelmänsä, joissa maan hankkiminen kiellettiin muilta EU:n jäsenvaltioiden ja ETA-maiden kansalaisilta. Näiden poikkeuksien voimassaolo päättyi Bul-gariassa ja Romaniassa 1. tammikuuta 2014, Unkarissa, Latviassa, Liettuaissa ja Slovakiassa 1. toukokuuta 2014 ja Puolassa 1. toukokuuta 2016 (Kroatiaan sovellettavan poikkeuksen voimassaolo päättyy vuonna 2020, ja sitä voidaan Kroatian pyynnöstä jat-kaa vielä kolmella vuodella).

⁽¹¹⁾ Tätä korostetaan esimerkiksi 26. toukokuuta 2015 annetussa Unkarin parlamentin maatalouskomitean oma-aloitteisessa lausun-nossa, jossa käsiteltiin sen käynnistämää kyselyä laeista, jotka koskevat maatalousmaan käyttöä ja omistusta uusissa jäsenvaltioissa http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/hungary/unsolicited_en.htm

⁽¹²⁾ M. H. Orbison, Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation, 2013, <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>

⁽¹³⁾ P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States, JRC Technical Reports, 2016.

⁽¹⁴⁾ Ks. myös J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes, *The Journal of Development Studies*, 2016, Vol. 52, No. 2, 186–205.

⁽¹⁵⁾ Euroopan unionin maat vuoteen 2004: Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽¹⁶⁾ Tietojen mukaan Kiina on hiljattain investoinut joihinkin ranskalaisiin maataloihin ja viinitarhoihin: R. Levesque, Chinese purchases in the Berry, in: *La Revue foncière*, touko-kesäkuu, 2016, s. 10.

⁽¹⁷⁾ International Land Coalition -järjestön (ILC) aloite: www.landmatrix.org

68 000 hehtaaria, Liettuassa 8 000 hehtaaria ja Romaniassa 84 000 hehtaaria. Näiden arvioihin perustuvien maahankintojen osuus maatalousmaan kokonaispinta-alasta on Bulgariassa 1,3 prosenttia, Liettuassa 2,3 prosenttia ja Romaniassa 0,4 prosenttia⁽¹⁸⁾. Tilanne ei vaikuta poikkeavan oleellisesti tästä muissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa. Unkaria ja Puolaa koskevien virallisten tilastotietojen, sikäli kun niitä on saatavilla, tai Slovakiaa ja Latviaa koskevien selvitysten mukaan noin prosentti käytössä olevasta maatalousmaasta on ulkomaalaisten omistuksessa tai hallinnassa⁽¹⁹⁾.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ulkomaisten sijoittajien kiinnostus maatalousmaahan on kasvussa. Ilmeisesti maailmanlaajuisen rahoituskriisi vaikutti erityisesti maatalousmaahan kohdistuviin investointeihin. Rahoitusmarkkinoiden myllerryksessä vaihtoehtoja investoinneilleen etsivät sijoittajat ovat siirtäneet pääomaan maatalousmaahan⁽²⁰⁾. Samaan aikaan huoli ruokaturvasta yhdessä biopolttoaine- ja biokaasuohjelmien kanssa ovat osaltaan kasvattaneet sijoittajien kiinnostusta⁽²¹⁾.

c) Maatalousmaan hankinta poliittisella asialistalla

Maatalouteen kohdistuvista ulkomaisista investoinneista johtuvat huolenaiheet eivät ole uusia. Maatalousmaahan kohdistuvien investointien viimeaikainen lisääntyminen on kuitenkin kasvattanut huolta joissakin jäsenvaltioissa. Ensinnäkin, ulkomaisten sijoittajien on joissakin tapauksissa koettu syrjäyttävän paikalliset viljelijät. Toisekseen viime aikoina on herännyt huoli siitä, että (kutistuvat) viljelykelpoiset maat ovat alttiita keinottelijoille ja häikäilemättömille sijoittajille. Huolta on ilmaistu maanomistuksen lisääntyvästä keskittymisestä ja maalla keinottelusta ja niiden kielteisestä vaikutuksesta ruokaturvaan, työllisyyteen, ympäristöön, maaperän laatuun ja maaseudun kehitykseen⁽²²⁾. Jotkut arvostelijat kyseenalaistavat hyödyt, joita EU:hun kohdistuvista ulkomaisista maahankinnoista on, ja väittävät, että suuret kansainväliset investointirahastot ja -yritykset riistävät pieniltä ja köyhiltä viljelijöiltä maavarat ja häiritsevät maaseudun kehittämistä⁽²³⁾.

Näitä huolenaiheita on käsitelty myös EU:n toimielimissä. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) julkaisi 21. tammikuuta 2015 lausuntonsa aiheesta ”Maananastus – Euroopan on herättävä huomaamaan perheviljelmiin kohdistuva välitön uhka”⁽²⁴⁾. Lausunnossaan se määritteli, että pääoman vapaa liikkuvuus vauhdittaa maanhankintaa, jota se pitää ”maananastuksena”.

Myös Euroopan parlamentti on osoittanut kiinnostusta asiaan. Se pyysi maan anastuksen laajuudesta selvityksen, joka julkaistiin toukokuussa 2015⁽²⁵⁾. Parlamentti myös hyväksyi 27. huhtikuuta 2017 mietinnön aiheesta ”Maatalousmaiden keskittymistä koskevasta tilanteesta EU:ssa: miten helpotetaan viljelijöiden mahdollisuuksia maan hankkimiseen?”⁽²⁶⁾.

⁽¹⁸⁾ Euroopan komission valmisteluasiakirja ”Pääomanliikkeet ja maksujen vapaus”, 5. maaliskuuta 2015, SWD (2015) 58 final, s. 21. On kuitenkin pidettävä mielessä, että tietoja ei aina ole helposti saatavilla, minkä vuoksi nykyiset arviot vaihtelevat huomattavasti. Esimerkiksi ulkomaisessa omistuksessa olevan maatalousmaan osuus Romaniassa on tietojen mukaan kasvanut 57 prosentilla vuosina 2010–2014, mikä oli seitsemän prosenttia maatalousmaan kokonaispinta-alasta vuonna 2013: P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States, JRC Technical Reports, 2016, s. 10.

⁽¹⁹⁾ Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston selvitys maatalousmaan anastuksesta Euroopassa ”Extent of Farmland Grabbing in the EU”, 2015, s. 19–20.

⁽²⁰⁾ Joitakin esimerkkejä tästä mainitaan Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston selvityksessä maatalousmaan anastuksesta Euroopassa ”Extent of Farmland Grabbing in the EU”, 2015, s. 23 (investointeja ovat tehneet mm. alankomaalainen Rabobank Group Puolaan ja Romaniaan, italialainen Generali-vakuutusyhtiö Romaniaan, saksalainen Allianz Bulgariaan sekä belgialainen pankki- ja vakuutusyrittäjä KBC Itä-Saksaan ja Liettuaan).

⁽²¹⁾ Talous- ja rahoituskriisin vaikutus maatalouteen on edelleen epäselvä. Vaikka kriisin vaikutukset maataloustuloon tuntuivat vuonna 2009, maatalous elpyi nopeasti ja ero kansantalouden keskimääräiseen bruttopalkkaan pieneni. Samaan aikaan työvoiman ulosvirtaus maataloudesta hidastui tilapäisesti. Joissakin jäsenvaltioissa ulosvirtaus jopa pysähtyi tai maataloustyöntekijöiden määrä suorastaan kasvoi.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Vihreät/EVA, Euroopan parlamentti (julkaisija), ”Land Rush – The Sellout of Europe's Farmland”, 2016; Friends of the Earth, ”Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs”, 2012 http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foe_jan2012.pdf

⁽²³⁾ Franco, J. C. ja Borrás, S. M. (toim.) (2013), ”Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe”, Amsterdam, Transnational Institute; Van der Ploeg, JD, Franco J. C. & Borrás S. M. (2015) ”Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis”, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, s. 147–162; Ecoruralis (2016) ”Land Issues and Access to Land.” http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (2016).

⁽²⁴⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean 21. tammikuuta 2015 antamassa lausunnossa ”Maananastus – Euroopan on herättävä huomamaan perheviljelmiin kohdistuva välitön uhka” (oma-aloitteinen lausunto), 1.9 ja 1.12 kohta.

⁽²⁵⁾ Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston selvitys maatalousmaan anastuksesta Euroopassa ”Extent of Farmland Grabbing in the EU”, 2015, s. 17 ja 24–25.

⁽²⁶⁾ Ks. Euroopan parlamentin mietintö ”Maatalousmaiden keskittymistä koskevasta tilanteesta EU:ssa: miten helpotetaan viljelijöiden mahdollisuuksia maan hankkimiseen?”, 2016/2141(INI).

Mietinnössä kiinnitetään huomiota siihen, että maatalousmaa keskittyy muutamille suurtiloille ja maatalouden ulkopuolisille toimijoille, sekä toiminnan luonteesta johtuviin riskeihin, kuten siihen, että viljelijöiden (erityisesti pientilallisten ja perheviljelijöiden) on vaikea hankkia maata. Näin ollen parlamentti kehottaa valvomaan paremmin maamarkkinoiden kehitystä. Se kehottaa komissiota seuraamaan kunkin asiaan liittyvän politiikan alan – esimerkiksi maatalouden, rahoituksen ja investointitoiminnan – osalta, ”lisääkö se unionin maatalousmaiden keskittymistä vai hillitseekö se sitä”. Parlamentti myös kehottaa komissiota julkaisemaan selkeät ja kattavat kriteerit ja ”täsmentämään jäsenvaltioille, mitkä maamarkkinoiden sääntelytoimenpiteet ovat sallittuja” EU:n oikeuden nojalla.

Laajemmassa poliittisessa ohjelmassa muita politiikkatoimia pidetään mahdollisina vaikuttavina tekijöinä. YMP:n yksinkertaistamista ja ajanmukaistamista koskevan äskettäin järjestetyn julkisen kuulemisen yhteydessä saaduissa vastauksissa korostettiin seikkoja, jotka aiheuttavat viljelijöille eniten huolta. Näitä olivat muun muassa hallinnolliset vaatimukset, maan käyttöä koskevat lait sekä maatalousmaan erityisen korkeat hinnat joissakin jäsenvaltioissa. Aikaisemmin on ilmaistu huoli myös eroista jäsenvaltioiden maksamisen suorien tukien määrissä. Suorat tuet eivät ehkä ole aina taanneet yhdenvertaisia lähtökohtia maatalousmaan hankkimiseen. Suorien tukien eroihin on puututtu viimeisimmässä monivuotisessa rahoituskehityksessä (MRK 2014–2020) niin sanotulla suorien tukien ulkoisella lähentämisellä, ja kysymykseen saatetaan jälleen kiinnittää huomiota tulevaisuudessa.

Maatalousmaan hankinnan osalta merkityksellisiä voivat olla myös muut EU:n toimenpiteet, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849⁽²⁷⁾, jota alettiin soveltaa hiljattain. Direktiivillä pyritään lisäämään avoimuutta sen suhteen, kenen omistuksessa yritykset ja säätiöt todella ovat. Se saattaa myös vähentää huolenaiheita, joihin tällä hetkellä pyritään puuttumaan rajoittamalla maatalousmaan hankintaa maissa, joissa viranomaiset pelkäävät, että maatalousmaata omistavien oikeushenkilöiden välistä osakkeiden siirtoa käytetään hankkijoille asetettujen ehtojen kiertämiseen. Komission äskettäin esittämässä ehdotuksessa tämän direktiivin tarkistamiseksi näkyvyyttä lisätään entisestään.

Komissio esitti hiljattain ehdotuksen, joka koskee puitteiden luomista ulkomaisten suorien sijoitusten tarkastelemista varten. Tavoitteena on antaa oikeusvarmuutta jäsenvaltioille, jotka ovat ottaneet tai aikovat ottaa käyttöön mekanismeja kolmansien maihin sijoittautuneiden sijoittajien tekemien suorien sijoitusten tarkastelemiseksi. Unionilla on yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla, johon kuuluvat myös ulkomaiset suorat sijoitukset⁽²⁸⁾. Ehdotetuissa puitteissa jäsenvaltiot – ja joissakin tapauksissa komissio – tarkastelevat kolmansista maista peräisin olevia suoria sijoituksia tarkastelemiseksi Euroopan unionissa. Jäsenvaltiot voivat tässä yhteydessä ottaa huomioon kunkin yksittäisen tilanteen ja kansalliset olosuhteensa suojataksena olennaiset intressinsä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden takaamiseksi. Uusien säännösten mukaan jäsenvaltiot voivat – edellyttäen, että tietyt asetuksessa säädetyt ehdot täyttyvät – ottaa käyttöön tai pitää yllä asianmukaisia mekanismeja ulkomaisten suorien sijoitusten tarkastelemiseksi⁽²⁹⁾.

d) *Ulkomaisten investointien edut asianmukaisesti säännellyillä maamarkkinoilla*

Selvityksessään FAO toteaa, että maailmanlaajuisesti ulkomaiset maatalouden investoinnit hyödyttävät kansantalouksia, paikallisyhteisöjä sekä maatalousalaa, jos kansalliset instituutiot ja säännöt tarjoavat asianmukaisia kannustimia kaikille markkinatoimijoille⁽³⁰⁾. Euroopassa ulkomaiset investoinnit ovat myös olleet kipeästi kaivatun pääoman, teknologian ja tietämyksen merkittäviä lähteitä, ja ne ovat auttaneet parantamaan maatalouden tuottavuutta⁽³¹⁾.

Pääoman vapaalla liikkuvuudella on ratkaisevan tärkeä rooli, sillä se edistää rajatylittäviä investointeja ja lisää paikallisten yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta. On syytä huomata, että maataloilla on usein vaikeuksia saada rahoitusta välttämättömiin investointeihin. Muiden pienten yritysten tavoin maatalousyrityksillä on luotonsaantirajoituksia, ja on olemassa viitteitä siitä, että monissa maissa maatalous kärsii pääomavajeesta⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismiin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73).

⁽²⁸⁾ SEUT-sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja 207 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

⁽²⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_fi.htm

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/>. Ks. myös OECD, Policy Framework for Investment in Agriculture, 2013.

⁽³¹⁾ Komission kertomus neuvostolle ”Maatalouskiinteistöjen hankintaa koskevien vuoden 2005 liittymissopimuksessa vahvistettujen siirtymätoimenpiteiden uudelleentarkastelu”, 14. joulukuuta 2010, s. 2; Komission kertomus neuvostolle ”Maatalouskiinteistöjen hankintaa koskevien vuoden 2003 liittymissopimuksessa vahvistettujen siirtymätoimenpiteiden uudelleentarkastelu”, 16. heinäkuuta 2008, s. 7; Euroopan komission lehdistötiedote http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-1750_en.htm?locale=en; Euroopan komission lehdistötiedote http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-244_en.htm?locale=en.

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, ”The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU”, teoksessa: Johan Swinnen ja Louise Knops (toim.), ”Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture, Centre for European Policy Studies”, 2013, s. 254; Sami Myyrä, ”Agricultural Credit in the EU”, teoksessa: Johan Swinnen ja Louise Knops (ks. lainaus edellä), s. 260. Viljelijöiden kannalta merkittäviä pääomamarkkinoiden puutteellisuksia on määritelty ja käsitelty seuraavissa: Centre for European Policy Studies (CEPS) ja Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS), Leuvenin yliopisto: ”Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate”, Final Report 2007, s. 13–17; Centre for European Policy Studies (CEPS): ”Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate”, Final Report 2010, s. 19–23.

Ulkomaisten investointien hyödyt on osoitettu lukuisissa komission teettämässä siirtymäkausia tarkastelevissa selvityksissä⁽³³⁾ sekä ulkoisissa tutkimuksissa⁽³⁴⁾. On todettu, että sallitut ulkomaiset investoinnit (esimerkiksi maan vuokraamisen, asettumisen, oikeushenkilöiden tai elintarviketeollisuuteen tehtyjen investointien muodossa) edistävät maatalousalan tuottavuushyötyjä⁽³⁵⁾. Näin ollen on aiheellista todeta, että ulkomaisilla investoinneilla voidaan lisätä alikäytössä olevan maan arvoa ja palauttaa viljelemätön maa viljelykäyttöön. Tällaisilla investoinneilla voidaan parantaa entisestään viljelijöiden markkinoille pääsyä sekä maataloustyöntekijöiden työoloja. Ulkomaiset investoinnit voivat myös lisätä maataloustuotteiden vientipotentiaalia.

e) *Komission oikeudelliset toimet joissakin jäsenvaltioissa hiljattain hyväksytyjen maankäyttöä koskevien lakien osalta*

Unkarin, Slovakian, Latvian, Liettuan, Bulgarian ja Romanian lainsäädäntöihin hiljattain tehdyt muutokset liittyvät siirtymäkausien päättymiseen. Siirtymäkausien aikana näillä mailla oli liittymissopimusten nojalla mahdollisuus rajoittaa EU:n sijoittajia ostamasta maatalousmaata.

Liittymissopimuksissa tarkoitetut rajoitteet poistettiin uusilla laeilla. Samalla niillä otettiin käyttöön joitakin rajoituksia, joiden nimenomaisena tavoitteena on hillitä maanomistuksen keskittymistä ja maalla keinottelua, pitää maatalousmaa tarkoituksenmukaisessa ja tehokkaassa käytössä, säilyttää maaseudun väestö, estää maa-alueiden sirpaloitumista tai edistää elinkelpoisia keskikokoisia tiloja. Tämän vuoksi maan hankkimiselle asetetaan kyseisissä laeissa tiettyjä ehtoja. Näihin kuuluu hallinnollisen ennakkoluvan hankkiminen ja erityisiä vaatimuksia, kuten se, että maatalousmaata hankkivan henkilön on viljeltävä maata itse. Lisäksi vaaditaan, että hänellä on oltava pätevyys harjoittaa viljelyä ja että hän on asunut tai harjoittanut liiketoimintaa kyseisessä maassa. Uusissa laeissa myös suositetaan tiettyjä maata hankkivien henkilöiden ryhmiä (kuten maan vuokraajia, naapuritilojen viljelijöitä ja paikallisia) tai kielletään maan myynti oikeushenkilöille.

Komissio katsoo, että edellä mainitut tavoitteet ovat päteviä. Tarkasteltuaan uusia lakeja se kuitenkin huolestui siitä, että jotkut niiden määräyksistä rikkovat EU:n perusperiaatteita ja nimenomaan pääoman vapaan liikkuvuuden periaatetta. Komissio katsoo, että ne syrjivät – eivät muodollisesti mutta käytännön vaikutustensa vuoksi – muiden EU-maiden kansalaisia tai niillä asetetaan muita kohtuuttomia rajoitteita, jotka vaikuttavat kielteisesti investointeihin. Tästä syystä komissio käynnisti vuonna 2015 rikkomusmenettelyt Bulgariaa, Unkaria, Liettuaa, Latviaa ja Slovakiaa vastaan⁽³⁶⁾. Koska mikään näistä maista ei ole kyennyt hälventämään 26. toukokuuta 2016 esiin tuotuja huolenaiheita, komissio eteni menettelyissä toiseen eli viimeiseen vaiheeseen, joka edeltää asian mahdollista siirtämistä Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi⁽³⁷⁾.

2. Sovellettava EU:n oikeus

Ei ole olemassa sellaista EU:n johdettua oikeutta, joka koskisi maatalousmaan hankkimista. Jäsenvaltioilla on tuomio- ja harkintavalta maamarkkinoidensa sääntelemiseksi. Sääntelyssä on kuitenkin noudatettava perussopimusten perusperiaatteita: ennen kaikkea perusvapauksia sekä kansalaisuudesta riippumattoman, tasa-arvoisen kohtelun periaatetta.

a) *Pääoman vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus*

Oikeus hankkia, käyttää tai omistaa maata sisältyy pääoman vapaan liikkuvuuden periaatteisiin, joista määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 63 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa⁽³⁸⁾. Nämä SEUT-sopimuksen määräykset takaavat investoijalle ja investoinnin vastaanottajalle täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia. Kaikki

⁽³³⁾ Ks. Centre for European Policy Studies (CEPS) ja Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS), Leuvenin yliopisto: "Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate", Final Report 2007, tiivistelmä, s. ii; Centre for European Policy Studies (CEPS): "Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate", Final Report, lokakuu 2010, tiivistelmä.

⁽³⁴⁾ Ks. esimerkiksi seuraavat: J. F. M. Swinnen, L. Vranken, "Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics": 1989–2005, *Journal of Productivity Analysis*, kesäkuu 2010, Vol. 33, Nro 3, s. 241–258, luvut 2 ja 7 (loppuhuomautukset); L. Dries, E. Gemenji, N. Noev, J. F. M. Swinnen, "Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe, in *World Development*", 2009, Vol. 37, Nro 11, s. 1755; L. Dries/J. F. M. Swinnen, "Foreign Direct Investment, Vertical Integration And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector", teoksessa: *World Development*, 2004, Vol. 32, Nro 9, s. 1525 ja sitä seuraavat sivut, 1541.

⁽³⁵⁾ J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, "The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes", *The Journal of Development Studies*, 2016, Vol. 52, Nro 2, s. 202.

⁽³⁶⁾ Ks. IP/15/4673, 23. maaliskuuta 2015, ja IP/15/4877, 29. huhtikuuta 2015.

⁽³⁷⁾ Ks. IP/16/1827, 26. toukokuuta 2016.

⁽³⁸⁾ Tämä on vahvistettu monissa Euroopan unionin tuomioistuimen antamissa tuomioissa, ks. esim. asia C-370/05, Festersen, 21–23 kohta, ja asia C-452/01, Ospelt, 24 kohta.

rajoitukset, jotka haittaavat pääoman liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä mutta myös jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä, ovat periaatteessa kiellettyjä. Euroopan unionin tuomioistuimen tulkinnan mukaan rajoituksilla tarkoitetaan kaikkia toimia, joilla rajoitetaan investointeja tai jotka todennäköisesti haittaavat, estävät tai vähentävät niiden houkuttelevuutta⁽³⁹⁾.

Kun investoinnit maatalousmaahan palvelevat maatalouteen liittyvää yritystoimintaa, ne saattavat kuulua myös sijoittautumisvapauden piiriin: SEUT 49 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen (oikeus- tai luonnollisen henkilön) vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle itsenäisen elinkeinon, kuten maatalouden, harjoittamista varten.

Kaikkiin perusvapauksiin liittyy oleellisesti kansalaisuudesta riippumattoman, tasa-arvoisen kohtelun periaate. Tämän periaatteen mukaisesti syrjintä, niin suora kuin epäsuorakin (peitellyn syrjinnän muodot), on kielletty. Viimeksi mainittu viittaa sellaisiin perusvapauksien käyttämisestä koskeviin kansallisiin määräyksiin, joihin ei sisälly suoranaista kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää mutta jotka käytännössä johtavat vastaavanlaiseen tulokseen.

SEUT 345 artiklassa määrätään, että ”tällä sopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin”. Maatalouskiinteistöjen hankintaan tai käyttöön liittyvät kansalliset säännöt koskevat tosiasiaa omistusoikeuksia, mutta SEUT 345 artikla ei estä perusvapauksien tai muiden perussopimukseen kirjattujen periaatteiden soveltamista. Euroopan unionin tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössä hylännyt SEUT 345 artiklan laajan tulkinnan. Esimerkiksi kiinteän omaisuuden hankintaa koskevassa asiassa Konle annetussa tuomiossa tuomioistuin totesi silloisen 222 artiklan perusteella seuraavaa: ”... vaikka kiinteän omaisuuden omistamisjärjestelmästä määrääminen edelleenkin kuuluu kullekin jäsenvaltiolle perustamissopimuksen 222 artiklan mukaisesti, tämä perustamissopimuksen määräys ei kuitenkaan merkitse sitä, että tällaista järjestelmää eivät koskisi perustamissopimuksen perustavanlaatuiset oikeussäännöt”⁽⁴⁰⁾. Näin ollen SEUT 345 artikla säilyttää jäsenvaltioiden toimivallan tehdä kiinteän omaisuuden omistamisjärjestelmää koskevia päätöksiä, mutta EU:n oikeuden vaatimusten mukaisesti.

b) Perusvapauksia koskevat rajoitukset ja mahdolliset perusteet

Yleisesti ottaen kansalliset toimenpiteet, jotka todennäköisesti estävät perusvapauksien käytön, voidaan sallia ainoastaan useiden ehtojen täyttyessä: toimet eivät ole syrjiviä, ne voidaan perustella ylivoimaisella yleisellä edulla, ne soveltuvat tavoitellun päämäärän saavuttamiseen, niissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, eikä niitä voi korvata vaihtoehtoisilla vähemmän rajoittavilla keinoilla (suhteellisuusperiaate, ks. tarkempi selvitys jäljempänä kohdassa 3 b). Lisäksi kansallisissa toimenpiteissä on noudatettava muita EU:n oikeuden yleisiä periaatteita, kuten oikeusvarmuuden periaatetta.

Pääoman vapaasta liikkuvuudesta määrätään nimenomaisesti SEUT 65 artiklassa, jonka mukaan tämä vapaus ei rajoita jäsenvaltioiden tiettyjä oikeuksia, joita ovat muun muassa oikeus soveltaa erityisiä kansallisia veroja ja maksuja koskevia määräyksiä, toteuttaa varotoimia ja valvontatoimia erityisesti verotuksen alalla sekä rahoituslaitosten vakavaraisuusvalvonnassa. Yleisemmin SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa taataan jäsenvaltioille oikeus ”toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta”.

Pääoman liikkuvuuteen kolmansien maihin tai kolmansista maista sovelletaan eri periaatteita. Euroopan unionin tuomioistuin korostaa, että se kuuluu erilaiseen oikeudelliseen asiayhteyteen kuin unionin sisäinen pääoman liikkuvuus. Näin ollen SEUT-sopimuksen mukaan kolmansien maiden rajoitusten osalta voidaan hyväksyä lisäperusteita⁽⁴¹⁾. Perusteita voidaan myös tulkita lauevammin⁽⁴²⁾. Käytännössä vielä tärkeämpi seikka on se, että ennen pääoman liikkuvuuden vapauttamista voimassa olleita rajoituksia voidaan soveltaa edelleen SEUT 64 artiklan 1 kohdan nojalla. Kaikkien jäsenvaltioiden kannalta merkittävä päivämäärä on 31. joulukuuta 1993, lukuun ottamatta Bulgariaa, Viroa ja Unkaria (31. joulukuuta 1999) ja Kroatiaa (31. joulukuuta 2002). Tämä tarkoittaa sitä, että kolmansien maiden kansalaisia ennen kyseisiä päivämääriä koskeneita rajoitteita ei voida kyseenalaistaa perussopimuksessa vahvistetun pääoman vapaan liikkuvuuden periaatteen perusteella.

⁽³⁹⁾ Pääomaliikkeiden rajoitusten määritelmästä, ks. Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-112/05, Volkswagen, 19 kohta; Euroopan unionin tuomioistuin, yhdistetyt asiat C-197/11 ja 203/11, Libert, 44 kohta; Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-315/02, Lenz, 21 kohta.

⁽⁴⁰⁾ Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-302/97, Konle, 38 kohta. Ks. myös asia C-367/98, komissio v. Portugali, 48 kohta; asia C-463/00, komissio v. Espanja (”kultaiset osakkeet”), 56 kohta. Ks. myös asiat C-163/99, C-98/01, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (BAA-yhtiön ”kultainen osake”); C-452/01, Ospelt, 24 kohta; C-174/04, komissio v. Italia (”ääniöoikeuden pidättäminen yksityistetyissä yrityksissä”); yhdistetyt asiat C-463/04 ja C-464/04, Federconsumatori; C-244/11, komissio v. Kreikka (”strategisten osakeyhtiöiden kultaiset osakkeet”), 15 ja 16 kohta. Ks. myös julkisasiamies Roemerin 27. huhtikuuta 1966 antama ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa 56/64 ja 58/64, Consten ja Grundig, Kok. s. 352 (366); asia C-105/12, Essent, 36 kohta.

⁽⁴¹⁾ Euroopan unionin tuomioistuin, asiat C-101/05, Skatteverket, 36 kohta; C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, 171 kohta.

⁽⁴²⁾ Ks. esim. asia C-446/04, FII Group.

c) *Euroopan unionin perusoikeuskirja*

Muutkin EU:n oikeuden säännökset saattavat olla merkityksellisiä maatalousmaan hankinnassa, käytössä tai luovuttamisessa, kuten omistusoikeus (EU:n perusoikeuskirjan 17 artikla), ammatillinen vapaus (perusoikeuskirjan 15 artikla) sekä elinkeinovapaus samoin kuin sopimusvapaus (perusoikeuskirjan 16 artikla).

d) *Oikeusvarmuuden periaate*

Edellisten lisäksi on noudatettava oikeusvarmuuden periaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta. Nämä periaatteet edellyttävät erityisesti, että sääntöjen, joihin liittyy kielteisiä seurauksia yksilöille, olisi oltava selkeitä ja täsmällisiä ja niiden soveltamisen olisi oltava niiden ennakoitavissa, joita ne koskevat ⁽⁴³⁾. Jokaisella on oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen tilanteessa, jossa viranomaisen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia ⁽⁴⁴⁾. Lopuksi on syytä muistuttaa, että perusoikeuksia on kunnioitettava.

3. Euroopan unionin tuomioistuimen linjaus maatalousmaasta

Jotkut pääoman vapaata liikkuvuutta rajoittavat maankäyttöä koskevat kansalliset lait on kyseenalaistettu kansallisissa tuomioistuimissa. Nämä ovat puolestaan kääntyneet Euroopan unionin tuomioistuimen puoleen, jotta EU:n oikeutta tulkittaisiin oikein. Näin ollen Euroopan unionin tuomioistuimella on jo ollut mahdollisuus esittää selkeästi ennakkoratkaisuissa, miten EU:n oikeus vaikuttaa maatalousmaahan kohdistuviin rajatylittäviin investointeihin.

a) *Maatalouspoliittiset tavoitteet, jotka voivat oikeuttaa perusvapauksien rajoittamisen*

Euroopan unionin tuomioistuin on tunnustanut maatalousmaan erityisluonteen. Maatalouskiinteistöjen hankintaa koskevissa päätöksissään se on yksilöinyt useita julkisen politiikan tavoitteita, jotka periaatteessa oikeuttavat maatalousmaahan kohdistuville investoinneille asetettavat rajoitukset. Näitä ovat muun muassa

- tilakoon kasvattaminen niin, että tilat ovat taloudellisesti kannattavia maalla keinottelun ehkäisemiseksi ⁽⁴⁵⁾;
- viljelijäväestöjen säilyttäminen, maanomistuksen jakautumisen säilyttäminen, joka mahdollistaa elinkelpoisten maatiilojen kehittymisen sekä viheralueiden ja maaseudun hallinnoinnin, saatavilla olevan maan järkevä käyttö torjumalla maankäyttöön kohdistuvia paineita, luonnontuhojen ehkäiseminen sekä elinkelpoisen maatalouden tukeminen ja kehittäminen sosiaalisuunnitteluun ja maankäytön suunnitteluun liittyvien näkökohtien pohjalta (tähän sisältyy se, että maatalouskäyttöön otettujen alueiden käyttötarkoitusta ei muuteta ja että niiden käyttöä tähän tarkoitukseen jatketaan asianmukaisin edellytyksin) ⁽⁴⁶⁾;
- maatalousmaan perinteisen viljelymuodon säilyttäminen omistusviljelyn avulla ja sen varmistaminen, että nimenomaan maatiilojen omistajat asuvat ensisijaisesti maatiiloillaan ja harjoittavat niillä maataloutta, pysyvän viljelijäväestön säilyttäminen ja saatavilla olevan maan järkevä käyttö torjumalla maankäyttöön kohdistuvia paineita ⁽⁴⁷⁾;
- kaavoitusta ja aluesuunnittelua sekä yleistä etua ajatellen matkailusta riippumattoman pysyvän väestön ja taloudellisen toiminnan säilyttäminen tietyillä alueilla ⁽⁴⁸⁾;
- kansallisen alueen säilyttäminen sotilaallisesti tärkeillä alueilla ja sotilaallisten etujen suojeleminen todellisilta, konkreettisilta ja vakavilta vaaroilta ⁽⁴⁹⁾.

Euroopan unionin tuomioistuin on useaan otteeseen painottanut, että kyseiset tavoitteet ovat yhdenmukaisia SEUT 39 artiklan mukaisten YMP:n tavoitteiden kanssa. Tämän määräyksen tavoitteena on muun muassa taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso. Siinä myös otetaan huomioon maatalouselinkeinon erityisluonne (sen yhteiskunnallisen rakenteen sekä eri maatalousalueiden väliset rakenteelliset erot ja luonnonolojen erot). On tärkeää huomata, että Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytäntönsä tapauskohtaisesti eli arvioinut toimia kunkin tapauksen erityiset olosuhteet huomioon ottaen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti perusvapauksiin liittyviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Joka tapauksessa puhtaasti taloudellisilla syillä ei voida perustella perusvapauksista poikkeamista.

⁽⁴³⁾ Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-17/03, VEMW, 80 kohta.

⁽⁴⁴⁾ Euroopan unionin tuomioistuin, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Forum 187, 147 kohta.

⁽⁴⁵⁾ Asia C-182/83, Fearon, 3 kohta.

⁽⁴⁶⁾ Asia C-452/01, Ospelt, 39 ja 43 kohta.

⁽⁴⁷⁾ Asia C-370/05, Festersen, 27 ja 28 kohta.

⁽⁴⁸⁾ Asia C-302/97, Konle, 40 kohta; yhdistetyt asiat C-519/99–C-524/99 ja C-526/99–C-540/99, Reisch, 34 kohta.

⁽⁴⁹⁾ Asia C-423/98, Albore, 18 ja 22 kohta.

b) *Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen*

Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut monet tämän alan politiikkatavoitteet oikeutetuiksi. Samalla se on kuitenkin tarkastellut perusteellisesti perusvapauksia rajoittavien kansallisten toimien suhteellisuutta. Suhteellisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat ja niitä olisi tarkasteltava toisaalta myyjien ja mahdollisten ostajien perusvapauksien käytön näkökulmasta ja toisaalta tavoitellun yleisen edun näkökulmasta. Suhteellisuusperiaatteen edellytyksenä on, että rajoittavat määräykset ovat sopivia asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, minkä lisäksi niiden on palveltava oikeutettua yleistä tavoitetta johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti⁽⁵⁰⁾. Ne eivät myöskään saa ylittää sitä, mikä on tarpeen yleisen edun saavuttamiseksi. Rajoittava toimenpide ei ole oikeasuhteinen, jos on mahdollisuus turvautua toiseen vaihtoehtoiseen toimeen, jolla kyseessä olevan yleisen edun saavuttamiseen voitaisiin pyrkiä tavalla, joka rajoittaa vähemmän pääoman vapaata liikkuvuutta tai sijoittautumisvapautta⁽⁵¹⁾.

On kansallisten viranomaisten tehtävä osoittaa, että heidän lainsäädäntönsä noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Tämä merkitsee sitä, että lainsäädännön on oltava soveltuvaa ja tarpeellista, jotta voidaan saavuttaa ilmoitettu tavoite. Se merkitsee myös sitä, että tavoitetta ei voitaisi saavuttaa kielloilla tai rajoitteilla, jotka ovat suppeampia tai aiheuttaisivat vähemmän häiriötä kaupalle Euroopan unionissa⁽⁵²⁾. Siksi syyt, joihin jäsenvaltiot voivat vedota perusteina, tarvitsevat tuekseen asianmukaista näyttöä tai analyysin, jolla osoitetaan rajoittavan toimen asianmukaisuus ja oikeasuhteisuus⁽⁵³⁾.

4. **Päätelmät maatalousmaan hankintaa koskevasta sääntelystä**

Tässä komission tulkitsevassa tiedonannossa on viitattu erilaisiin maatalousmaan sääntelyn tarpeisiin ja muotoihin. Monet niistä ovat olleet todellisuutta jo monien vuosien ajan ja toiset ovat uudempia. Tässä viimeisessä luvussa käsitellään joitakin maamarkkinoita koskevien lakien piirteitä, joihin on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Siinä tehdään oikeuskäytännöt pohjalta päätelmiä, jotka voisivat antaa jäsenvaltioille ohjeistusta siitä, miten säännellä maatalousmaamarkkinoita EU:n oikeutta noudattaen ja niin, että tarve houkutellessa pääomaa maaseutualueille ja saavuttaa oikeutettuja politiikkatavoitteita tulisivat tasapuolisesti huomioon otetuiksi.

a) *Ennakkolupa*

Oikeuskäytännön pohjalta voidaan päätellä, että pääoman vapaata liikkuvuutta rajoitetaan, jos maatalousmaan luovuttamisenehdoksi asetetaan hallinnollisen ennakkoluvan saaminen. Tämä voidaan kuitenkin perustella EU:n oikeuden nojalla tietyissä olosuhteissa. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että millään maatalousmaan luovutuksen jälkeisellä toimella ei voitaisi estää maataloutta koskevan tavoitteen vastaista luovutusta. Vaihtoehtoisilla menetelmillä kiinteistökaupan oikeusvarmuus jäisi todennäköisesti heikommaksi kuin ennakkolupajärjestelmässä. Oikeustoimen mitättömäksi toteamisen kaltaisella jälkikäteisellä toimenpiteellä heikennettäisiin oikeusvarmuutta, joka on yksi jokaisen kiinteän omaisuuden luovutusta koskevan järjestelmän keskeisistä huolenaiheista⁽⁵⁴⁾. Tältä pohjalta järjestelmät, joihin sisältyy ennakkoluvan hankkiminen, voisivat olla hyväksyttäviä joissakin olosuhteissa.

Euroopan unionin tuomioistuin on myös nimenomaan painottanut, että ennakkolupajärjestelmällä ei pidä antaa harkintavaltaa, joka voi johtaa siihen, että toimivaltaiset viranomaiset käyttävät sitä mielivaltaisesti ja tekevät mielivaltaisia päätöksiä. Tuomioistuimen toteaman mukaisesti ei voida "oikeuttaa sellaista kansallisten viranomaisten harkintavaltaan perustuvaa käyttäytymistä, joka on omiaan poistamaan unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkaan vaikutuksen". Jotta tällainen järjestelmä olisi unionin oikeuden mukainen "sen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa ja joilla varmistetaan, että tällä järjestelmällä voidaan asettaa kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle riittävät rajat"⁽⁵⁵⁾. Arviointiperusteiden on oltava täsmälliset⁽⁵⁶⁾. Lisäksi kaikilla asianosaisilla on oltava oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Ks. Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-243/01, Gambelli, 67 kohta; asia C-169/07, Hartlauer, 55 kohta ja tuomiossa siteerattu oikeuskäytäntö.

⁽⁵¹⁾ Suhteellisuusperiaatteen osalta ks. erityisesti: asia C-543/08, komissio v. Portugali, 83 kohta.

⁽⁵²⁾ Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-333/14, Scotch Whiskey, 53 kohta.

⁽⁵³⁾ Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-333/14, Scotch Whiskey, 54 kohta.

⁽⁵⁴⁾ Ks. esim. asia C-452/01, Ospelt, 43–45 kohta. Toisissa tapauksissa Euroopan unionin tuomioistuin tuli toiseen tulokseen: esimerkiksi asiassa Reisch tuomioistuin katsoi, että asiassa kyseessä ollut ennakkolupaa koskeva velvollisuus olisi voitu korvata ennakkoilmoitusjärjestelmällä ja että se näin ollen oli kohtuuton: Yhdistetyt asiat C-515/99, Reisch ym., 37–38 kohta ja tuomion yhteydessä siteerattu oikeuskäytäntö. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että ilmoitusvelvollisuus muodostaa rajoitteen, joka on perusteltava ja jonka on oltava suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen sekä perusoikeuksien mukainen, ks. esim. Reisch, mainittu edellä, 32 kohta; asia C-213/04, Burtscher, 43 kohta.

⁽⁵⁵⁾ Ks. esim. asia C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, 35 kohta.

⁽⁵⁶⁾ Asia C-201/15, AGET Iraklis, 99–101 kohta.

⁽⁵⁷⁾ Ks. Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-54/99, Eglise de Scientologie, 17 kohta; asia C-205/99, Analir, 38 kohta.

Ottaen huomioon ennakkolupajärjestelmä, jonka nojalla lupa voitaisiin myöntää ”erityisistä syistä”, Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut tällaiset lupaa koskevat arviointiperusteet liian hatariksi ja todennut, etteivät henkilöt niiden pohjalta ole voineet tutustua pääoman vapaata liikkuvuutta koskevista periaatteista johtuviin oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa niiden koko laajuudessa⁽⁵⁸⁾. Tuomioistuin on niin ikään katsonut, että on suhteetonta määrätä hankinnan ehdoksi velvoitetta, jonka mukaan henkilöllä on oltava ”riittävä side kuntaan”, mikä kyseisessä laissa on tässä tapauksessa määritetty siten, että maa-alueita hankkiva henkilö ”on luonut kuntaan ammatillisen siteen, perhesiteen, sosiaalisen siteen tai taloudellisen siteen jonkin merkittävän ja pitkäaikaisen olosuhteen perusteella”⁽⁵⁹⁾.

b) Viljelijöitä suosivat merkintäoikeudet (etuosto-oikeus)

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä esitetään, että tiettyjä ostajaryhmiä (kuten maanvuokraajia) suosivat merkintäoikeudet voivat tietyissä olosuhteissa olla maatalouspoliittisten tavoitteiden perusteella oikeutettuja. Asiassa Ospelt⁽⁶⁰⁾ Euroopan unionin tuomioistuin tarkasteli maatalousmaan hankintaan liittyvää ennakkolupajärjestelmää. Tuomioistuin tarkasteli niiden toimien oikeasuhteisuutta, joilla kielletään muita kuin viljelijöiltä hankkimasta maatalousmaata. Kiellon tavoitteena on säilyttää elinkelpoinen viljelijäväestö ja pitämään maa maatalouskäytössä.

Se pohti, oliko olemassa pääoman liikkuvuutta vähemmän rajoittavia toimenpiteitä kuin se, että muita kuin viljelijöitä kielletään hankkimasta maatalousmaata. Tässä yhteydessä tuomioistuin totesi, että voitaisiin harkita mekanismeja, joilla maanvuokraajille annettaisiin etuosto-oikeus. Jos vuokraaja ei käyttäisi etuosto-oikeutta, muille kuin viljelijöille voitaisiin antaa lupa hankkia maatalousmaata edellyttäen, että he sitoutuisivat pitämään maan maatalouskäytössä.

Näin ollen jos tavoitteena on edistää sitä, että nimenomaan viljelijät hankkivat maata, voitaisiin harkita merkintäoikeuksien myöntämistä maanvuokraajien tai yleisemmin viljelijöiden hyväksi oikeasuhteisena rajoituksena pääoman vapaalle liikkuvuudelle sikäli kuin kyseiset oikeudet ovat vähemmän rajoittavia kuin muille kuin viljelijöille asetettava kieltä hankkia maata.

c) Hintavalvonta

Valtion puuttuminen maatalousmaan liian korkean hinnoittelun ehkäisemiseksi voi tietyissä olosuhteissa olla oikeutettua EU:n oikeuden nojalla. Tämä koskee erityisesti sääntöjä, joiden nojalla kansalliset viranomaiset voivat kieltää maan myymisen, jos hintaa voidaan pitää yleispätevien perusteiden nojalla liian spekulatiivisena.

Vaikka hintojen sääntely ei automaattisesti rajoittaisikaan ulkomaisia investointeja maatalousmaahan, Euroopan unionin tuomioistuimen antaman määritelmän perusteella se, että osapuolten vapautta hinnoitteluun rajoitetaan, luokitellaan tavallisesti rajoitukseksi⁽⁶¹⁾. Itse asiassa sekä rajatylittävän investoijan että investoinnin vastaanottajan vapautta rajoitetaan, jos he eivät voi vapaasti määritellä hintaa kysynnän ja tarjonnan lain mukaan. Hintojen vapauden rajoittaminen voi kuitenkin joissakin olosuhteissa olla oikeutettua⁽⁶²⁾. Kohtuuttoman (liian spekulatiivisen) hinnoittelun ehkäiseminen – olivatpa hinnat sitten liian alhaisia tai korkeita – vaikuttaa olevan oikeutettu peruste Euroopan unionin tuomioistuimen vahvistamien maatalouspoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Hintasääntely, joka perustuu puolueettomiin, syrjimättömiin, täsmällisiin ja hyvin soveltuviin kriteereihin, voi olla sopiva tapa hillitä liiallista maalla keinottelua tai säästää ammattiviljelijöitä

⁽⁵⁸⁾ Asia C-370/05, Festersen, 43 kohta.

⁽⁵⁹⁾ Yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, Eric Libert, 57–59 kohta. Ks. myös Euroopan unionin tuomioistuimen epäilykset: asia C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, 37 ja 38 kohta ”sosiaalisen asuntotuotannon hyväksi” koskevasta kriteeristä.

⁽⁶⁰⁾ Asia C-452/01, Ospelt, 52 kohta.

⁽⁶¹⁾ Pääomalikkeiden rajoituksia koskeva määritelmä, ks. Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-112/05, Volkswagen, 19 kohta; yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, Libert, 44 kohta; asia C-315/02, Lenz, 21 kohta. Kansallisia sääntöjä, joilla rajoitetaan osapuolten vapautta määritellä hintoja liiketoimissaan, on myös pidetty rajoituksina sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden alalla (ks. esim. asia C-327/12, SOA, 58 kohta; yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ja muut, 60 kohta). Tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, ks. Euroopan unionin tuomioistuin, asia 82/77, van Tiggele, 21 kohta; asia 231/83, Cullet, 29 kohta; C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft v. LIBRO, 2 kohta; C-333/14, Scotch Whisky Association, 32 kohta, jossa Euroopan unionin tuomioistuin katsoi sijoittautumisvapauden osalta, että ”pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö voi jo pelkästään siitä syystä, että se estää tuontituotteiden alemman tuotantohinnan heijastumisen kuluttajahintaan, rajoittaa muissa jäsenvaltioissa kuin Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneessä kuningaskunnassa laillisesti kaupan pidettävien alkoholijuomien pääsyä Britannian markkinoille ja on siten SEUT 34 artiklassa tarkoitettu määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide”.

⁽⁶²⁾ Ks. edellä mainittu oikeuskäytäntö sekä Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-577/11, DKV Belgium SA, jossa tuomioistuin katsoi terveydenhuoltoalan vakuutusmaksujen hintasääntelyn oikeutetuksi ja oikeasuhteiseksi rajoitukseksi. Tuomioistuin korosti muun muassa, että sairauskuluvakuutukselle on ominaista, että vakuutusyhtiöiden todennäköisyys joutua vastaamaan vahingosta kasvaa vakuutettujen vanhenemisen myötä (43 kohta); Tuomioistuin katsoi näin ollen, että hinnankorotusjärjestelmä sellaisena kuin se on vahvistettuna kyseisessä Belgian laissa auttaa tässä tapauksessa takaamaan sen, ettei vakuutetulle aseteta korkeammassa iässä, jossa hän nimenomaan tarvitsee tätä vakuutusta, huomattavia ja ennakoimattomia vakuutusmaksun korotuksia (49 kohta).

hankintamenoilta, jotka voisivat vaarantaa heidän tilojensa kannatuksen. Sääntely voi osoittautua välttämättömäksi myös, jos ilmenee, että se ei ylitä sitä, mikä on tarpeen liiallisen keinottelun vähentämiseksi tai maatalouden elinkelpoisuuden säilyttämiseksi. Tällöin on tarkastettava, voitaisiinko hintavalvonnan sijaan toteuttaa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä kohtuuttomien hintojen ehkäisemiseksi. Hintasääntelyä koskevan kansallisen lain oikeasuhteisuus on määritettävä kaikkien yksittäistä tapausta koskevien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella. Oikeasuhteisuus on todennäköisesti helpompi perustella liialliselle keinottelulle alttiiden markkinoiden tapauksessa, kuten eräiden maatalousmaamarkkinoiden kohdalla.

Hintavalvontaa koskevat löydökset on vahvistettu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, joka koskee valtiontukea maatalousmaan yksityistämisen yhteydessä. Tässä yhteydessä tuomioistuin katsoi, että julkisten maa-alueiden myynissä alle markkinahinnan voi olla kyse valtiontuesta⁽⁶³⁾. Syynä tähän on se, että myynnistä koituu etua myyjälle, mutta samaan aikaan siitä aiheutuu tulonmenetystä ja siten valtion talousarvion pienentymistä. Näin ollen, jotta voidaan välttää valtiontuki ja siten noudattaa SEUT 107 artiklaa, maatalousmaata yksityistettäessä hintojen on oltava mahdollisimman lähellä markkinahintoja. Siksi maan arvon määrittämismenetelmään on sisällyttävä ajantasaistettu mekanismi, jossa otetaan huomioon markkinoiden äskettäinen kehitys (esimerkiksi jyrkästi nousevat hinnat)⁽⁶⁴⁾.

Tuoreemmassa tuomiossa Euroopan unionin tuomioistuin tarkensi edelleen tätä oikeuskäytäntöä antamalla joitakin selvennyksiä julkisessa omistuksessa olevan maan markkina-arvosta ja hinnasta, jolla tällaista maata on myytävä. Kyseisessä tapauksessa toimivaltainen viranomaislain ei kansallisen lainsäädännön nojalla hyväksynyt, että maapalsta myydään julkisessa hankinnassa eniten tarjonneelle. Perusteena oli, että tarjous oli maan arvoon nähden suhteettoman korkea. Euroopan unionin tuomioistuin totesi, että maan myyminen eniten tarjoavalle ei välttämättä merkitse sitä, että maksettava hinta vastaisi maan markkina-arvoa, ja näin ollen korkein tarjous voi olla suhteeton. Tällainen tilanne voi olla kyseessä, jos tarjous on selvästi suurempi kuin kaikki muut tarjoukset tai asiantuntija-arviot⁽⁶⁵⁾. Tuomioistuin viittasi julkisasiamiehen yksityiskohtaiseen keskusteluun siitä, miten markkina-arvo olisi arvioitava⁽⁶⁶⁾. Tuomioistuin totesi, että hintasääntelyä, jolla kielletään julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden myyminen eniten tarjoavalle, ei voida luokitella valtiontueksi edellyttäen, että sen soveltamisen seurauksena maa-alueesta maksettava hinta on mahdollisimman lähellä markkina-arvoa⁽⁶⁷⁾.

d) Velvollisuus harjoittaa itse viljelyä

Vaikka Euroopan unionin tuomioistuin on todennut oikeutetuksi yleiseksi tavoitteeksi sen, että maatalousmaalla harjoitettava viljely on vallitsevasti maanomistajan itsensä harjoittamaa⁽⁶⁸⁾, sen nykyisessä oikeuskäytännössä ei hyväksytä oikeasuhteisena toimenpiteenä yleistä vaatimusta siitä, että maan hankkimiseksi maa-alueen omistajan olisi viljeltävä itse maataan. Asiassa Ospelt tuomioistuin puuttui maatalousmaan hankintaa koskevaan kansallisen rajoitukseen, jonka tavoitteena oli maan pitäminen maatalouskäytössä. Kyseisen lain mukaisesti maatalousmaan hankkiminen oli sallittua muun muassa ainoastaan, jos maa-alueen hankkija sitoutui harjoittamaan itse maataloutta⁽⁶⁹⁾. Kyseessä olevassa tapauksessa hyväksyntä evättiin siitä huolimatta, että maa-alueen hankkija (oikeushenkilö) suostui jatkamaan maapalstojen vuokraamista samoille viljelijöille. Euroopan unionin tuomioistuin katsoi, että velvollisuus harjoittaa itse maataloutta maatalousmaan hankkimiseksi oli suhteeton, sillä kyseinen ehto kavensi mahdollisuuksia vuokrata maata viljelijöille, joilla ei ollut omia varoja maan hankkimiseen. Tavoiteltu päämäärä voitiin saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä eli siten, että hankinnan ehdoksi asetettiin hankkijan vakuutus siitä, että maa pidettäisiin maatalouskäytössä⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Yleensä jos julkisessa omistuksessa oleva maa myydään tavanomaisten markkinaehtojen mukaisesti, myynti ei ole valtiontukea. Tämä voidaan varmistaa, jos myynti toteutetaan noudattamalla kilpailun perustuvaa, avointa ja syrjimätöntä tarjouskilpailua, johon ei liity ehtoja ja jossa kaikille kiinnostuneille ja hyväksytyille tarjoajille annetaan mahdollisuus osallistua prosessiin julkista hankintaa koskevien SEUT-sopimuksen periaatteiden mukaisesti (ks. komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1, 89 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja siinä mainittu asiaan liittyvä oikeuskäytäntö). Muutoin, jotta voidaan välttää valtiontuki ja noudattaa SEUT 107 artiklaa, on käytettävä muita menetelmiä, joilla voidaan varmistaa, että maatalousmaata yksityistettäessä hinnat vastaavat hintoja, jotka yksityinen myyjä hyväksyisi tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.

⁽⁶⁴⁾ Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, 35, 43 ja 54 kohta.

⁽⁶⁵⁾ Asia C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, 39 ja 40 kohta.

⁽⁶⁶⁾ Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus, annettu 17. maaliskuuta 2015, asiassa C-39/14, 69–79 kohta.

⁽⁶⁷⁾ Asia C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, 55 kohta.

⁽⁶⁸⁾ Asia C-370/05, Festersen, 27 ja 28 kohta.

⁽⁶⁹⁾ Myös joitakin muita ehtoja sovellettiin, erityisesti sitä, että hankkijalla oli oltava pätevyys harjoittaa maataloutta (ks. asia C-452/01, Ospelt, 13 kohta).

⁽⁷⁰⁾ Asia C-452/01 Ospelt, 49–53 kohta.

Pääoman vapaata liikkuvuutta koskevien mahdollisten oikeudellisten seikkojen lisäksi velvollisuus harjoittaa viljelyä itse näyttäisi loukkaavan myös perusoikeuksia. Jos maatalousmaata hankkivan on suostuttava viljelemään hankkimaansa maata itse, se vaikuttaa kielteisesti tämän mahdollisuuksiin harjoittaa muuta ammatillista toimintaa ja siten tämän elinkeinovapauteen (EU:n perusoikeuskirjan 16 artikla). Sama voisi päteä tämän oikeuteen harjoittaa vapaasti valitsemaansa ammattia (EU:n perusoikeuskirjan 15 artikla).

e) *Pätevyys viljelyn harjoittamiseen*

Se, että maa-alueen hankkimisen ehdoksi asetetaan, että hankkijalla on oltava erityispätevyys viljelyn harjoittamiseen, on rajoite, joka herättää epäilyksiä sen oikeasuhteisuudesta.

Ensiksikin ei vaikuta välttämättömältä, että hankkijalla itsellään on soveltuva pätevyys, mikäli hän voi antaa takeet, että maata viljellään asianmukaisesti ⁽⁷¹⁾.

Toisekseen pätevyysvaatimus vaikuttaisi ylittävän sen, mikä on tarpeen maa-alueen asianmukaisen viljelyn tai viljelyn tuottavuuden ja laadun varmistamiseksi. Itse asiassa missään jäsenvaltiossa "viljelijä" ei ole sellainen säännelty ammatti, jonka harjoittamiseen edellytettäisiin oikeudellisesti tiettyä pätevyyttä ⁽⁷²⁾. Näin ollen ei voida katsoa, että pakollinen ammatillinen pätevyys olisi tehokkaan maatalousalan ennakoedellytys. Tätä taustaa vasten, jos maan hankkimiseen vaaditaan erityinen pätevyys, kansallisissa lainsäädännöissä olisi oltava sitä koskeva erityinen perustelu, jonka puuttuessa vaatimus katsottaisiin perusteettomaksi ja suhteettomaksi rajoitukseksi pääoman vapaalle liikkuvuudelle. Jotta päätelmä voisi olla eri, jäsenvaltioiden olisi osoitettava, miksi tiettyä pätevyyttä vaaditaan maan hankkimiseen, vaikka maatalouden harjoittaminen on yleisesti sallittua ilman virallista todistusta tai pätevyyttä. Nämä huomiot eivät aseta kyseenalaiseksi sitä, etteikö menestyksenkäs ja kestävä viljely edellyttäisi riittävää ammattikoulutusta.

f) *Asuinpaikkavaatimukset*

Euroopan unionin tuomioistuin on useaan otteeseen joutunut tekemään oikeudellisia päätöksiä kansallisista säännöistä, joissa vaaditaan, että maatalousmaan ostajan on asuttava kyseisellä maa-alueella tai sen läheisyydessä. Varhaisessa ennakkoratkaisussa, joka tehtiin siinä vaiheessa, kun pääoman vapaata liikkuvuutta koskevat perussopimuksen määräykset eivät vielä olleet suoraan sovellettavissa, Euroopan unionin tuomioistuin totesi, että tietyin edellytyksin tällainen vaatimus on yhdenmukainen sijoittautumisvapauden kanssa ⁽⁷³⁾. Uudemman oikeuskäytännön perusteella on kuitenkin selvää, että asuinpaikkavaatimukset ovat ristiriidassa pääoman vapaata liikkuvuutta koskevien periaatteiden kanssa.

Asiassa *Ospelt* Euroopan unionin tuomioistuin totesi laittomiksi ehdon, jonka mukaan hankkijan on asuttava kiinteistöllä ⁽⁷⁴⁾. Neljä vuotta myöhemmin vuonna 2007 Euroopan unionin tuomioistuin katsoi suhteettomaksi vaatimuksen, jonka mukaa hankkijan on asetuttava pysyvästi asumaan myynnin kohteena olevalle kiinteistölle. Tuomioistuin katsoi, että tällainen asuinpaikkaa koskeva vaatimus on erityisen rajoittava, koska se ei vaikuta ainoastaan pääomien vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauteen vaan myös hankkijan oikeuteen valita asuinpaikkansa vapaasti ⁽⁷⁵⁾.

Tässä asiassa yhtenä vaatimuksen taustalla olevana syynä oli keinottelun ehkäiseminen, minkä vuoksi vaadittiin, että hankkija asettautuu pysyvästi asumaan kiinteistölle. Euroopan unionin tuomioistuin keskusteli yksityiskohtaisesti eri oikeuttamisperusteluista tällaiselle vaatimukselle ja hylkäsi ne kaikki. Se totesi, että keinottelun vähentämiseksi on harkittava toimenpiteitä, jotka ovat pääoman vapaan liikkuvuuden sekä perusoikeuksien kannalta vähemmän rajoittavia kuin asuinpaikkavaatimukset. Esimerkkeinä tällaisista toimista Euroopan unionin tuomioistuin mainitsi lyhyen ajan kuluttua hankinnasta tapahtuvan maa-alueiden jälleenmyynnin korkeamman verotuksen tai maatalousmaan vuokrasopimusten merkittävän vähimmäispituuden vaatimuksen ⁽⁷⁶⁾.

Tämä koskee velvollisuutta asettua asumaan hankittavalle maalle. Sama pätee velvollisuuteen, jonka mukaani hankkijan on asuttava siinä maassa tai kunnassa, johon maa-alue kuuluu. Itse asiassa asuinpaikkavaatimukset ovat kansalaisuuteen perustuvaa epäsuoraa syrjintää. Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että "vaarana on, että asuinpaikkaan perustuvan sellaisen eron sisältävää kansallista lainsäädäntöä, jossa ulkomailla asuvalta evätään kotimaassa asuville myönnettyt (vero)edut, sovelletaan pääasiallisesti toisten jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi. Ulkomailla asuvat ovat nimittäin useimmiten henkilöitä, jotka eivät ole kyseisen valtion kansalaisia" ⁽⁷⁷⁾. Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että vaatimus, jonka mukaan henkilön on osattava kyseisen maan kieltä, herättäisi hyvin samankaltaisia vastalauseita.

⁽⁷¹⁾ Asiassa *Ospelt* esitettyjen perusteiden mukaisesti, asia C-452/01, *Ospelt*, 49–53 kohta.

⁽⁷²⁾ Ks. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm

⁽⁷³⁾ Asia C-182/83, *Fearon*, 9–11 kohta.

⁽⁷⁴⁾ Asia C-452/01, *Ospelt*, 54 kohta.

⁽⁷⁵⁾ Asia C-370/05, *Festersen*, 35 ja 40 kohta. Oikeus liikkuu ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella on Roomassa 4. marraskuuta 1950 tehdyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen pöytäkirjan N:o 4 mukaisesti sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan mukaisesti perusoikeus.

⁽⁷⁶⁾ Asia C-370/05, *Festersen*, 39 kohta.

⁽⁷⁷⁾ Asia C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt v. Schumacker*, 28 kohta; C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, 44 kohta; C-370/05, *Festersen*, 25 kohta; asiassa C-11/07, *Eckelkamp*, 46 kohta (korkeampi verotus ulkomailla asuville)

g) *Kielto myydä oikeushenkilöille*

Kansallinen sääntö, jolla kielletään maatalousmaan myyminen oikeushenkilöille rajoittaa pääoman vapaata liikkuvuutta ja tapauksen mukaan sijoittautumisvapautta. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että todennäköisesti tällainen rajoite ei olisi perusteltu. Tarkastellessaan ehtoa, jonka mukaan hankkijan on viljeltävä itse maata, tuomioistuin totesi, että tällainen rajoite estää oikeushenkilöitä hankkimasta maatalousmaata. Kyseisessä asiassa tuomioistuin asetti kyseenalaiseksi sen, oliko tämä välttämätöntä, jotta kyseisen lain tavoite eli maatalousmaan pitäminen maatalouskäytössä voitiin saavuttaa. Jos oikeushenkilön tavoitteena on harjoittaa maataloutta, kielto myydä oikeushenkilöille on este liiketoimille, jotka eivät itsessään vaikuta kielteisesti maatalouskäyttöön⁽⁷⁸⁾. Tuomioistuimen esittämien seikkojen perusteella voidaan todeta, että tällainen kielto ei ole perusteltu, koska se ei ole välttämätön ilmoitetun tavoitteen saavuttamiseksi. Tässä yhteydessä tuomioistuin viittasi myös esimerkkeihin vähemmän rajoittavista toimenpiteistä, erityisesti siihen, että maan luovutukseen oikeushenkilölle liitettäisiin erityisenä veloitteena maan pitkäaikainen vuokraus⁽⁷⁹⁾.

h) *Hankintakatot*

Ylärajojen asettaminen sille, kuinka suuria maa-alueita henkilö voi hankkia tai omistaa, rajoittaa pääoman vapaata liikkuvuutta, koska ylärajat rajoittavat investoijien päätöksiä hankkia maatalousmaata. Vaikka ne voisivat olla perusteltavissa erityisten politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi, niiden oikeasuhteisuus voi olla kyseenalainen, kansallisista olosuhteista riippuen. Jotkut hankintakatot näyttävät olevan ristiriidassa joihinkin sellaisiin tavoitteisiin nähden, joiden Euroopan unionin tuomioistuin on todennut olevan ylivoimaisen yleisen edun mukaisia. Tämä koskee erityisesti tavoitetta kasvat-
taa maatilojen kokoa, jotta ne olisivat taloudellisesti kannattavia, tai mahdollistaa elinkelpoisten maatilojen kehittyminen. Toisaalta, kun otetaan huomioon, että maatalousmaa on rajallinen luonnonvara, toiset hankintakatot vaikuttavat soveltu-
van maanomistuksen liiallisen keskittymisen ehkäisemiseen, mikä tukee perheviljelmiä sekä keskikokoisten tilojen kehit-
tämistä. Olisi vielä tutkittava, ylittävätkö ne sen, mikä on tarpeen, ja voidaanko ne mahdollisesti korvata vähemmän rajoittavilla vaihtoehtoisilla keinoilla. Tällaisten hankintakattojen oikeutusta ja oikeasuhteisuutta olisi tarkasteltava kussa-
kin kansallisessa yhteydessä kaikkien asiaan liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen taustaa vasten.

Komissio on toistaiseksi pannut merkille kaksi hankintakattoihin liittyvää toimenpidetyyppiä kansallisissa lainsäädän-
nöissä. Jotkut jäsenvaltiot vaativat sääntelyviranomaisen myöntämää erityislupaa tietyn koon ylittävän maa-alueen han-
kintaa varten. Toiset jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön tai vahvistaneet jo käytössä olleita ehdottomia kattoja.

Kansallisia hankintakattoja voidaan pitää EU:n oikeuden mukaisina, jos ne voidaan perusteella oikeutetulla yleisellä
edulla (kuten tavoitteella saavuttaa tasapainoisempi omistajuusrakenne) ja jos ne ovat EU:n oikeuteen kirjattujen perusoi-
keuksien ja -periaatteiden mukaisia, joista esimerkkinä syrjimättömyys ja oikeasuhteisuus. Arviointi riippuu pitkälti
myös siitä, perustuvatko kansalliset säännöt puolueettomiin ja hyvin määriteltyihin kriteereihin, ja siitä, annetaanko
asianomaisille henkilöille mahdollisuudet käyttää oikeussuojakeinoja.

i) *Paikallisille hankkijoille myönnettävät etuoikeudet*

Paikallisille ostajille myönnettäviin merkintäoikeuksiin ja muihin näitä suosiviin etuoikeuksiin on syytä kiinnittää eri-
tyistä huomiota, ja niitä on syytä tarkastella huolellisesti. Paikallisille myönnettävät etuoikeudet voivat olla jäsenvaltioi-
den omien kansalaisten suosimista. Niiden myöntäminen voi olla SEUT 63 artiklassa (sekä 49 artiklassa) kiellettyä
kansalaisuuteen perustuvaa peitettyä syrjintää, koska – vaikka kyse ei olisi virallisesta suomimisesta – niillä käytännön
vaikutusten tasolla suositaan maan omia kansalaisia. Lienee varmasti niin, että paikallisten ostajien suuri enemmistö on
kyseisen jäsenvaltion kansalaisia, ja näin ollen on paljon todennäköisempää, että kyseisen maan kansalaiset pääsevät
nauttimaan paikallisille myönnetystä etuoikeudesta kuin ulkomaalaiset⁽⁸⁰⁾. Lisäksi on joka tapauksessa niin, että vaikka
ne katsottaisiin erotuksetta sovellettaviksi, se ei poista sitä tosiseikkaa, että tällaiset toimenpiteet rajoittavat pääoman
vapaata liikkuvuutta ja tapauksen mukaan sijoittautumisvapautta, koska ne ovat omiaan estämään muita kuin paikallisia
investoimasta maatalousmaahan tai tekemään investoinneista vähemmän houkuttelevia⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Asia C-452/01, Ospelt, 51 kohta.

⁽⁷⁹⁾ Asia C-452/01, Ospelt, 52 kohta.

⁽⁸⁰⁾ Ks. vastaavasti: Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt v. Schumacker, 28 kohta; C-513/03, van Hiltten-van der Heijden, 44 kohta; C-370/05, Festersen, 25 kohta; C-11/07, Eckelkamp, 46 kohta (korkeampi verotus ulkomailla asuville).

⁽⁸¹⁾ Pääomaliikkeiden rajoituksia koskeva määritelmä, ks. Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-112/05, Volkswagen, 19 kohta; yhdiste-
tyt asiat C-197/11 ja 203/11, Libert, 44 kohta; asia C-315/02, Lenz, 21 kohta.

Jotta paikallisille hankkijoille myönnettävät etuoikeudet olisivat muiden rajoitusten tavoin yhdenmukaisia pääoman vapaata liikkuvuutta koskevien periaatteiden kanssa, niillä on pyrittävä oikeasuhteisella tavalla saavuttamaan yleiseen etuun liittyviä oikeutettuja tavoitteita. Ei voida sulkea pois sitä, että jäsenvaltiot vetoavat tavoitteisiin, jotka Euroopan unionin tuomioistuin on todennut oikeutetuiksi, kuten maatilojen koon kasvattaminen, millä pyritään luomaan elinkel-poisia maatiloja paikallisissa yhteisöissä, tai säilyttämään pysyvä viljelijäväestö. Tällä tasolla ehtona on, että etuoikeuk-sissa on otettava huomioon asetettujen tavoitteiden sosioekonomiset näkökohdat. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos paikallisille viljelijöille annetaan merkintäoikeudet, koska halutaan estää maaomistajuuden pirstoutumi-nen, tai jos paikallisille annetaan muita erityisoikeuksia, koska halutaan ottaa huomioon maantieteellisestä sijainnista johtuvat huolenaiheet (esimerkiksi vähemmän kehittyneillä alueilla).

Paikallisille myönnettävät etuoikeudet, jotka eivät ole tarpeellisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, eivät ole selväs-tikään perusteltuja⁽⁸²⁾. Tämä käy ilmi erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä asiassa *Libert*. Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin tarkasteli kansallisen määräyksen oikeasuhteisuutta. Määräyksen mukaan maata saattoi tietyssä kunnassa hankkia ainoastaan seuraavin ehdoin: ensimmäisenä vaatimuksena oli, että henkilön, jolle kiin-teistö oli määrä luovuttaa, oli täytynyt asua pysyvästi kyseessä olevassa kunnassa tai naapurikunnassa keskeytyksettä vähintään kuusi vuotta ennen luovuttamista; toiseksi kyseisen ostajan tai vuokraajan oli luovutuksen ajankohtana pitänyt harjoittaa toimintoja kyseisessä kunnassa, keskimäärin vähintään puolet työviikosta; kolmanneksi edellytettiin, että mai-nitulla ostajalla tai vuokraajalla on kyseiseen kuntaan ammatillinen side, perheside, sosiaalinen side tai taloudellinen side jonkin merkittävän ja pitkäaikaisen olosuhteen perusteella. Euroopan unionin tuomioistuin katsoi tämän kansallisen säännön olevan suhteeton. Se selitti, että yhdessäkään kyseisistä ehdoista ei ole otettu huomioon sosioekonomisia näkö-kohtia, jotka liittyvät kyseisen jäsenvaltion esittämään tavoitteeseen suojella yksinomaisesti vähävaraista paikallisväestöä kiinteistömarkkinoilla. Vähävaraisen paikallisväestön lisäksi myös muut henkilöt, joilla on riittävät varat ja joilla näin ollen ei ole tarvetta sosiaaliseen suojeluun kiinteistömarkkinoilla, voivat täyttää kyseisen lain ehdot. Näin ollen kyseiset ehdot ylittivät sen, mikä oli tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. On myös syytä huomata, että kyseisessä kansallisessa määräyksessä vahvistettujen toimenpiteiden lisäksi oli otettava huomioon muita vähemmän rajoittavia toimenpiteitä⁽⁸³⁾.

j) Vastavuoroisuusehto

Jos jäsenvaltio sallii toisen EU:n jäsenvaltion kansalaisille oikeuden hankkia maatalousmaata alueeltaan, kyseinen jäsen-valtio ei saa asettaa ehdoksi sitä, että sen omilla kansalaisilla olisi oltava oikeus hankkia maatalousmaata kyseisen toisen EU:n jäsenvaltion alueelta. Euroopan unionin tuomioistuin on pitkään suhtautunut torjuvasti vastavuoroisuusehtoon, jota se pitää EU:n oikeuden mukaisten periaatteiden vastaisena. Velvollisuus noudattaa EU:n oikeutta ei riipu siitä, nou-dattavatko muut jäsenvaltiot sitä⁽⁸⁴⁾. Jos jokin jäsenvaltioista on rikkonut EU:n oikeutta, toisella jäsenvaltiolla on oikeus saattaa asia Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (SEUT 259 artikla). Lisäksi komissio perussopimusten val-vojana valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat EU:n oikeutta, ja sillä on valtuudet käynnistää rikkomismenettelyt, jos on tarpeen saattaa asia Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

5. Loppuhuomautukset

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että EU:n oikeuden nojalla jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon oikeutetut poliittiset huolenaiheet. Ne voivat määritellä maatalousmaamarkkinoilleen soveltuvan toimintamallin. Euroopan unionin tuomiois-tuin on vahvistanut lukuisia maatalouspoliittisia tavoitteita, jotka voivat oikeuttaa perusvapauksia koskevia rajoituksia. Tärkeimpänä edellytyksenä on, että tavoitteet on esitetty selvästi ja että valitut välineet ovat oikeassa suhteessa näihin tavoitteisiin, eli ne eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, eivätkä ne saa olla syrjiviä.

Komissiolla on perussopimusten valvojana velvollisuus varmistaa, että kansalliset toimenpiteet ovat EU:n oikeuden mukaisia. Komission yksiköt tarjoavat edelleen apuaan, johon jäsenvaltioiden viranomaiset voivat turvautua varmistaak-seen, että kansallisissa lainsäädäntötoimissa noudatetaan EU:n oikeutta. Heti ensimmäiseksi pidetään marraskuussa 2017 jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa kokous, jossa tämä tiedonanto esitellään ja otetaan keskusteltavaksi. Näistä

⁽⁸²⁾ Euroopan unionin tuomioistuin esimerkiksi epäsi erityisoikeudet sellaisilta hankkijoilta, joilla on ”riittävä side kuntaan” eli pitkäaikai-nen ”perheside, sosiaalinen side tai taloudellinen side” tapauksessa, jossa tavoitteena oli suojella vähävaraista paikallisväestöä kiinteis-tömarkkinoilla. Tuomioistuin selitti tätä toteamalla, että edellytykset voivat täyttää vähemmän varakkaan kantaväestön lisäksi myös sellaiset muut henkilöt, joilla on riittävästi varoja ja jotka eivät tarvitse mitään erityistä sosiaalista suojaa kiinteistömarkkinoilla (yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, *Eric Libert*, 54–56 kohta).

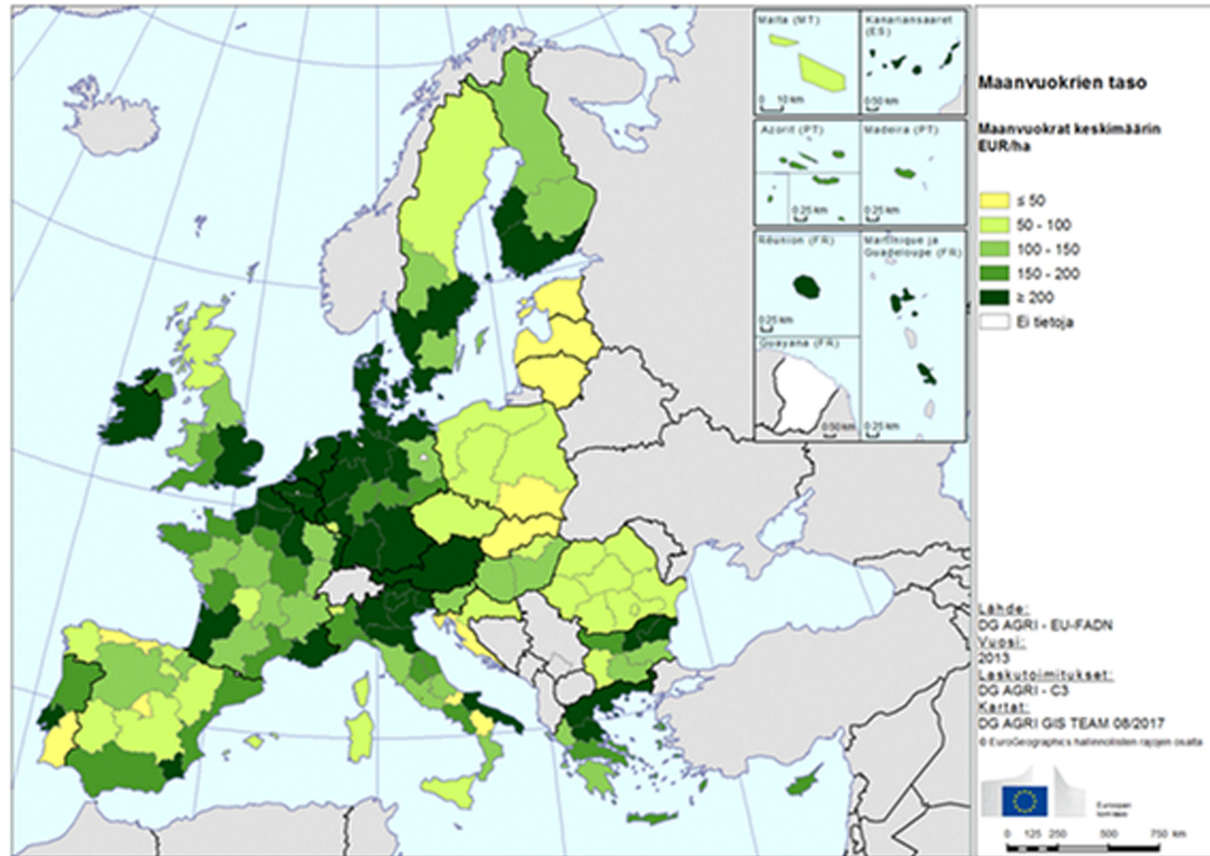
⁽⁸³⁾ Yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, *Eric Libert*, 54–56 kohta.

⁽⁸⁴⁾ Asiat C-118/07, komissio v. Suomi, 48 kohta; C-266/03, komissio v. Luxemburg, 35 kohta: ”Jäsenvaltio ei voi (...) vedota vastavuo-roisuuden periaatteeseen ja perustella jäsenyysselvöitteidensä noudattamatta jättämistä sillä, että toinen jäsenvaltio on mahdollisesti rikkonut perustamissopimusta”.

yhteyksistä voi olla jäsenvaltioille apua selkeän kuvan saamiseksi EU:n oikeudesta ja sen oikein tulkitsemiseksi. Ne voivat myös auttaa komission yksiköitä ymmärtämään paremmin kuinkin maan erityisolosuhteita. Lisäksi komissio haluaa myös jatkossa auttaa jäsenvaltioita vaihtamaan parhaita käytänteitä maatalousmaamarkkinoiden sääntelyn alalla.

Kuva 1

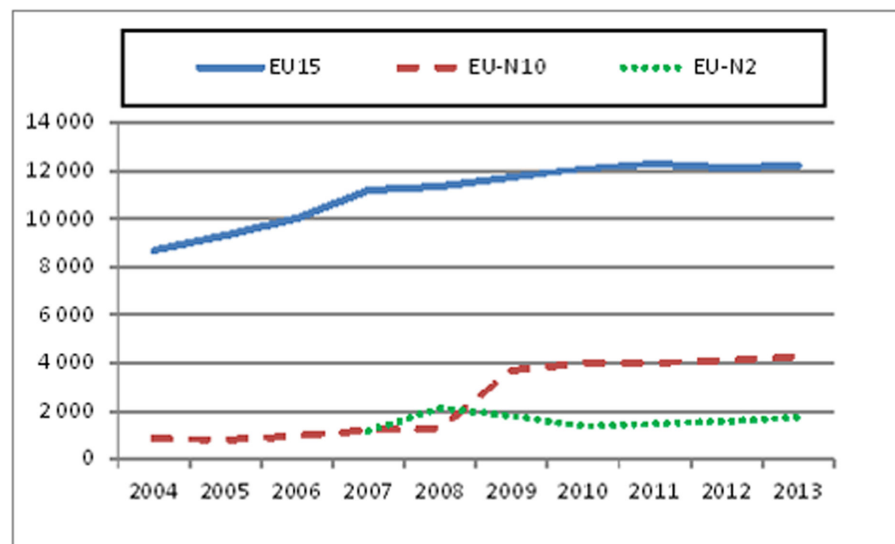
Maanvuokrien taso maanhinnan indikaattorina ⁽¹⁾



Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, FADN:n pohjalta.

⁽¹⁾ Viljelijöiden yhdestä maahehtaarista maksamaa vuotuista vuokraa pidetään tavallisesti parhaana maan hinnan indikaattorina. Kartasta käy ilmi, että maanvuokrien taso vaihtelee merkittävästi EU:n eri alueilla, mikä ei johdu ainoastaan kysyntään ja tarjontaan liittyvistä seikoista vaan myös maiden välisistä yleisen hintatason eroista (ostovoima) sekä sääntely-ympäristön eroista. Maanvuokrat olivat keskimäärin korkeimpia Kanariansaarilla (noin 1 300 euroa) ja Alankomaissa (noin 780 euroa). Maanvuokrat olivat korkeita myös Hampurin alueella (670 euroa) ja Tanskassa (610 euroa). Vuokrat olivat sitä vastoin erityisen alhaisia Latviassa ja Virossa (alle 30 euroa hehtaarilta) ja monilla alueilla, joilla olosuhteet ovat intensiivisen maataloustuotannon kannalta epäedulliset. Unionin maatalouden kirjanpidon tietoverkko (EU-FADN), johon viitataan kuvissa 1 ja 2, kerää vuosittain tietoja maatalousvarojen (myös maan) arvosta ja vuokrista; otannassa on mukana 87 000 markkinasuuntautunutta maatilaa eri puolilta EU:ta. Eurostat on parhaillaan kokoamassa vuotuisia tietoja maan hinnoista ja vuokrista.

Kuva 2

Maan arvon kehitys pitkällä aikavälillä (keskimäärin, euroa) ⁽¹⁾

Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, FADN:n pohjalta.

(¹) "Maan arvo" mitataan maan loppuinventaarion perusteella; "ha" ilmaistaan omistajan hallussa olevan maan mukaisesti; "EU-N10" viittaa 10 maahan, jotka liittyivät unioniin vuonna 2004 (Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro; "EU-N2" viittaa maihin, jotka liittyivät unioniin vuonna 2007 (Bulgaria ja Romania).