

Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije

(2017/C 350/05)

Zakonodaje nekaterih držav članic zagotavljajo zaščito kmetijskih zemljišč. Glede na to, da so kmetijska zemljišča redka in posebna dobrina, za njihovo pridobitev pogosto veljajo nekateri pogoji in omejitve. Take nacionalne zemljiške zakonodaje, ki obstajajo v več državah članicah EU, so namenjene doseganju različnih ciljev, od ohranjanja kmetijskih zemljišč za kmetijske namene do omejevanja koncentracije zemljišč. Njihova skupna značilnost je, da so namenjene preprečevanju pretiranih špekulacij z zemljišči. Nekaterim pomislekom, povezanim s temi zakonodajami, zlasti glede koncentracije zemljišč in špekulacij, je v zadnjem času politika začela namenjati več pozornosti. Evropski parlament je 27. aprila 2017 sprejel poročilo o koncentraciji kmetijskih zemljišč in dostopu do zemljišč za kmete⁽¹⁾.

Pridobivanje kmetijskih zemljišč spada na področje prava Unije. Vlagatelji iz držav EU uživajo temeljne svoboščine, zlasti prosti pretok kapitala in svobodo ustanavljanja. Te svoboščine so sestavni deli notranjega trga, na katerem je zagotovljen prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Notranji trg vključuje tudi kmetijstvo⁽²⁾. Komisija je nedavno poudarila, da je cilj skupne kmetijske politike (SKP) prispevati k njenim desetim prednostnim nalogam, med katere spada tudi bolj povezan in pravičnejši notranji trg⁽³⁾. Hkrati pravo Unije priznava tudi posebno naravo kmetijskih zemljišč. Pogodbi dovolj jeta omejitve tujih naložb v kmetijska zemljišča, če so sorazmerne za zaščito legitimnih javnih interesov, kot so preprečevanje pretiranih špekulacij z zemljišči, ohranjanje kmetijskih skupnosti ali ohranjanje in razvijanje vitalnega kmetijstva. To je razvidno iz sodne prakse Sodišča EU. V nasprotju z drugimi temeljnimi svoboščinami iz Pogodbe velja prosti pretok kapitala – z možnimi zakonitimi omejitvami, kot jih določa Sodišče EU – tudi za vlagatelje iz tretjih držav. Zato to razlagalno sporočilo Komisije zajema pridobivanje kmetijskih zemljišč tako s strani vlagateljev znotraj EU kot tudi zunaj EU.

Razlagalno sporočilo Komisije se nanaša na koristi in izzive tujih⁽⁴⁾ naložb v kmetijska zemljišča (1). V njem je podrobneje opisano pravo Unije, ki se uporablja (2), in povezana sodna praksa Sodišča EU (3). Vključuje tudi nekaj splošnih sklepov, oblikovanih na podlagi sodne prakse, o tem, kako doseči legitimne javne interese v skladu s pravom Unije (4). Sporočilo je tako namenjeno razpravi o tujih naložbah v kmetijska zemljišča, pomoči državam članicam, ki so v procesu prilagajanja zakonodaje ali želijo to storiti pozneje, pa tudi pomoči pri spodbujanju širšega razširjanja dobrih praks na tem kompleksnem področju. Hkrati pomeni odziv na zahtevo Evropskega parlamenta po objavi smernic o urejanju trgov kmetijskih zemljišč v skladu s pravom Unije⁽⁵⁾.

1. Pridobivanje kmetijskih zemljišč v EU**(a) Potreba po ureditvi trgov kmetijskih zemljišč**

Kmetijska zemljišča so posebna dobrina. Združeni narodi so leta 2012 pozvali države, naj zagotovijo odgovorno upravljanje lastništva zemljišč. V ta namen je Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO) izdala „Prostovoljne smernice“ o upravljanju lastništva zemljišč⁽⁶⁾. V smernicah je poudarjen osrednji pomen zemljišč „za uveljavljanje človekovih pravic, prehransko varnost, izkoreninjenje revščine, trajnostno preživetje, socialno stabilnost, stanovanjsko varnost, razvoj podeželja ter družbeno in gospodarsko rast“⁽⁷⁾. Kmetijska zemljišča, ki predstavljajo skoraj

⁽¹⁾ Glej poročilo Evropskega parlamenta z naslovom „Poročilo o stanju koncentracije kmetijskih zemljišč v EU: kako olajšati dostop kmetov do zemljišč?“, 2016/2141(INI).

⁽²⁾ Glej člen 38(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

⁽³⁾ IP/17/187 z dne 2. februarja 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_sl.

⁽⁴⁾ Izraz „tuji vlagatelji“, ki se uporablja v tem sporočilu, se nanaša na vlagatelje iz držav EU, poleg tega pa tudi na vlagatelje iz tretjih držav, in sicer v kolikor zanje velja prosti pretok kapitala (glej poglavje 2 a). Opozoriti je treba, da s praktičnega vidika večina pridobitev kmetijskih zemljišč EU poteka znotraj Unije.

⁽⁵⁾ Glej poročilo Evropskega parlamenta z naslovom „Poročilo o stanju koncentracije kmetijskih zemljišč v EU: kako olajšati dostop kmetov do zemljišč?“, 2016/2141(INI), odstavek 37.

⁽⁶⁾ „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“ („Prostovoljne smernice o odgovornem upravljanju lastništva zemljišč, ribištva in gozdov v okviru nacionalne prehranske varnosti“).

⁽⁷⁾ Glej točko 2.4.1 Prostovoljnih smernic. Ključni pomen zemljišč za prehransko varnost, glede na to, da so njihove zaloge omejene, je poudarjen tudi v Mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora z dne 21. januarja 2015 o prilaganju zemljišč – opozorilni klic za Evropo in neposredna grožnja za družinske kmetije (mnenje na lastno pobudo), točka 6.3.

polovico ozemlja EU, so izpostavljena pritisku zaradi njihove rabe za nekmetske namene, v nekaterih obdobjih pa tudi zaradi povečanega povpraševanja po hrani, energiji in biomasi. V Evropi se zaradi širjenja mestnih območij in prometne infrastrukture vsako leto izgubi površina tal, večja od površine Berlina ⁽⁸⁾.

Nekatere nacionalne ustave ⁽⁹⁾ in številne nacionalne zemljiške zakonodaje zagotavljajo posebno zaščito kmetijskih zemljišč. Zlasti v zadnjih letih je zaščita kmetijskih zemljišč pomembna politična tema v številnih državah. Od leta 2013 in zlasti po izteku prehodnih obdobj, odobrenih s pristopnimi pogodbami ⁽¹⁰⁾, so Madžarska, Slovaška, Latvija, Litva, Bolgarija, Romunija in Poljska sprejele zemljiške zakonodaje za obravnavanje neželenega razvoja na svojih trgih zemljišč.

Danes bi bila lahko potreba po ureditvi trga kmetijskih zemljišč nujna zlasti v tistih državah, kjer so bile v zadnjih letih izvedene obsežne zemljiške reforme ⁽¹¹⁾. V nekaterih državah članicah so bila izvedena ali se še izvajajo vračila in privatizacija zemljišč v lasti države ⁽¹²⁾. Poleg tega so cene kmetijskih zemljišč v navedenih državah članicah še vedno nizke v primerjavi z drugimi evropskimi državami (glej sliko 1 v prilogi), kljub temu da so se v zadnjem desetletju zvišale (glej sliko 2 v prilogi) ⁽¹³⁾. Na podlagi navedenega so kmetje izrazili zaskrbljenost glede možnega zanimanja za kmetijska zemljišča s strani drugih vlagateljev.

Predpisi o prodaji zemljišč so na splošno namenjeni ohranjanju kmetijskih značilnosti premoženja, ustreznega obdelovanja zemlje, vitalnosti obstoječih kmetijskih gospodarstev in zaščitnih ukrepov za preprečevanje špekulacij z zemljišči. Zato taki predpisi pogosto zahtevajo upravno odobritev prodaje zemljišča ter dajejo pristojnim organom pooblastila za nasprotovanje prodaji, ki je v nasprotju s cilji ureditve. To je pogosto v primerih, kadar naj bi se zemljišče prodalo osebi, ki ni kmet, in se zanj zanima lokalni kmet, ki potrebuje zemljišče. Pristojni organi lahko posredujejo tudi, če menijo, da je prodajna cena nesorazmerna z vrednostjo zemljišča. Nekateri predpisi o prodaji zemljišč zagotavljajo javnim organom predkupne pravice, da lahko zemljišče nadalje prodajo drugemu kupcu ali ga dajo v najem v skladu s kmetijsko politiko. Drug regulativni pristop k obravnavanju konsolidacije lokalnih zemljišč je dodelitev predkupnih pravic za nekatere kategorije zainteresiranih strani, kot je najemnik ali lastnik zemljišča, ki meji na zemljišče, ki se prodaja ⁽¹⁴⁾.

(b) *Obseg tujih naložb je, čeprav se povečuje, še vedno majhen*

Zdi se, da je v Evropi obseg tujih naložb v kmetijska zemljišča omejen. Zlasti v EU-15 ⁽¹⁵⁾ so tuje naložbe v kmetijska zemljišča še vedno izjema ⁽¹⁶⁾. Interes tujih vlagateljev je bolj osredotočen na srednje- in vzhodnoevropske države, kjer od leta 1989 poteka pomemben prehod z državnih kmetijskih gospodarstev ali zadrug na zasebno kmetovanje v tržnem gospodarstvu.

Zanesljive podatke o tujih naložbah izrecno v kmetijska zemljišča je težko pridobiti. Informacije, ki jih je Komisija zbrala na podlagi podatkovne zbirke Land Matrix ⁽¹⁷⁾, kažejo, da so na primer od leta 2004 tuji vlagatelji

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_sl.pdf_sl.

⁽⁹⁾ Na primer, v skladu s členom 21(1) bolgarske ustave je „[z]emljišče temeljno nacionalno bogastvo, ki ga država in družba posebej varujeta“.

⁽¹⁰⁾ Pristopne pogodbe so določale prehodna odstopanja od načela prostega pretoka kapitala v zvezi s pridobitvijo kmetijskih zemljišč. Države članice pristopnice so lahko v prehodnem obdobju ohranile svoje nacionalne ureditve, ki so prepovedovale pridobivanje zemljišč s strani državljanov iz drugih držav članic EU ali držav EGP. Ta odstopanja so za Bolgarijo in Romunijo prenehala veljati 1. januarja 2014, za Madžarsko, Latvijo, Litvo in Slovaško 1. maja 2014, za Poljsko pa 1. maja 2016 (odstopanje za Hrvaško bo prenehalo veljati leta 2020, pri čemer bo lahko Hrvaška zahtevala triletno podaljšanje).

⁽¹¹⁾ To je na primer poudaril odbor za kmetijstvo madžarske narodne skupščine v mnenju na lastno pobudo z dne 26. maja 2015 o raziskavi, ki jo je začel o zakonodaji, ki ureja uporabo in lastništvo kmetijskih zemljišč v novih državah članicah: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/hungary/unsolicited_sl.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 (Zemljiška reforma v srednji in vzhodni Evropi po letu 1989 ter njen rezultat v obliki struktur kmetijskih gospodarstev in razdrobljenosti zemljišč), 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 (Tržni vplivi novih predpisov v zvezi s trgom zemljišč v vzhodnih državah EU), tehnična poročila Skupnega raziskovalnega središča, 2016.

⁽¹⁴⁾ Glej tudi J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes (Raznolikost trgov zemljišč in zemljiških predpisov v Evropi ter (nekateri) vzroki zanje), *The Journal of Development Studies*, 2016, zv. 52, št. 2, 186–205.

⁽¹⁵⁾ Države, ki so sestavljale Evropsko unijo do leta 2004: Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo.

⁽¹⁶⁾ Obstajajo na primer poročila o nedavnih kitajskih naložbah v nekatera francoska kmetijska gospodarstva in vinograde: R. Levesque, Chinese purchases in the Berry (Kitajski nakupi v Berryju) v *La revue foncière*, maj–junij 2016, str. 10.

⁽¹⁷⁾ Pobuda Mednarodne koalicije za zemljišča: <http://www.landmatrix.org>.

pridobili pravice za uporabo ali nadzor približno 68 000 ha v Bolgariji, 8 000 ha v Litvi in 84 000 ha v Romuniji. Te ocenjene pridobitve predstavljajo delež skupne površine ornih zemljišč, ki znaša 1,3 % v Bolgariji, 2,3 % v Litvi in 0,4 % v Romuniji⁽¹⁸⁾. Zdi se, da stanje v drugih srednje- in vzhodnoevropskih državah ni bistveno drugačno. Razpoložljivi uradni statistični podatki iz Madžarske in Poljske ali študije, ki zajemajo Slovaško in Latvijo, kažejo, da imajo tujci v lasti ali nadzirajo približno 1 % ornih zemljišč v uporabi⁽¹⁹⁾.

Vendar se interes tujih vlagateljev za kmetijska zemljišča očitno povečuje. Zdi se, da je na naložbe v kmetijska zemljišča vplivala zlasti svetovna finančna kriza. Finančni vlagatelji, ki v času krize na finančnih trgih iščejo nadomestne možnosti, vlagajo kapital v kmetijska zemljišča⁽²⁰⁾. V istem obdobju so k povečanju interesa vlagateljev prispevali tudi zaskrbljenost v zvezi s prehransko varnostjo ter programi naložb v biogorivo in bioplin⁽²¹⁾.

(c) Pridobivanje kmetijskih zemljišč na političnem dnevnem redu

Pomisleki v zvezi s tujimi naložbami v kmetijska zemljišča niso novost. Vendar se je z nedavnim povečanjem naložb v kmetijska zemljišča povečala zaskrbljenost v nekaterih državah članicah. Prvič, za tuje vlagatelje se včasih šteje, da izrivajo lokalne kmete. Drugič in nedavno, obstajajo pomisleki, da so (vse manjša) območja obdelovalnih površin postala privlačna za špekulacije ali brezvestne vlagatelje. Izražena je bila bojazen zaradi vse večje koncentracije zemljišč in špekulacij ter negativnega vpliva, ki ga ima to na prehransko varnost, zaposlovanje, okolje, kakovost tal in razvoj podeželja⁽²²⁾. Nekateri kritiki izražajo pomisleke glede koristi pridobivanja zemljišč v EU s strani tujcev in trdijo, da so zaradi velikih mednarodnih naložbenih skladov in družb mali in revni kmeti prikrajšani za zemeljske vire ter da takšni naložbeni skladi in družbe ovirajo razvoj podeželja⁽²³⁾.

Te pomisleke so obravnavale tudi evropske institucije. Evropski ekonomsko-socialni odbor je 21. januarja 2015 izdal mnenje o prilaščanju zemljišč – opozorilni klic za Evropo in neposredna grožnja za družinske kmetije⁽²⁴⁾. Prosti pretok kapitala je opredelil kot dejavnik spodbujanja pridobivanja zemljišč, kar obravnava kot „prilaščanje zemljišč“.

Zanimanje za to temo je pokazal tudi Evropski parlament. Zahteval je izvedbo študije o obsegu prilaščanja zemljišč v EU, ki je bila objavljena maja 2015⁽²⁵⁾. Evropski parlament je 27. aprila 2017 sprejel „Poročilo o stanju koncentracije kmetijskih zemljišč v EU: kako olajšati dostop kmetov do zemljišč?“⁽²⁶⁾. Poročilo opozarja na stopnjo koncentracije

⁽¹⁸⁾ Delovni dokument služb Komisije o pretoku kapitala in prostem pretoku plačil z dne 5. marca 2015, SWD (2015) 58 final, str. 21. Vendar je treba upoštevati, da podatki niso vedno enostavno dostopni, zato se obstoječe ocene znatno razlikujejo. Na primer, sporočeno je bilo tudi, da se je tuje lastništvo kmetijskih zemljišč v Romuniji v obdobju 2010–2013 povečalo za 57 % in da je bilo v Romuniji leta 2013 v tuji lasti približno 7 % skupnih kmetijskih površin: P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States (Tržni vplivi novih predpisov v zvezi s trgom zemljišč v vzhodnih državah EU), tehnična poročila Skupnega raziskovalnega središča, 2016, str. 10.

⁽¹⁹⁾ Evropski parlament, Generalni direktorat za notranjo politiko, Extent of Farmland Grabbing in the EU (Obseg prilaščanja kmetijskih zemljišč v EU), študija, 2015, str. 19–20.

⁽²⁰⁾ Nekaj primerov je navedenih v nadaljevanju: Evropski parlament, Generalni direktorat za notranjo politiko, Extent of Farmland Grabbing in the EU (Obseg prilaščanja kmetijskih zemljišč v EU), študija, 2015, str. 23 (npr. naložbe nizozemske skupine Rabobank na Poljskem in v Romuniji, italijanske zavarovalnice Generali v Romuniji, nemške družbe Allianz v Bolgariji, belgijske bančne in zavarovalniške skupine KBC v vzhodni Nemčiji in Litvi).

⁽²¹⁾ Vpliv finančne in gospodarske krize na kmetijstvo je še vedno nejasen. Čeprav je leta 2009 kriza vplivala na kmetijske dohodke, so si ti kmalu opomogli in vrzel v primerjavi s povprečno bruto plačo v gospodarstvu se je dodatno zmanjšala. Hkrati je prišlo do začasne upočasnitve odliva delovne sile iz kmetijstva, v nekaterih državah članicah pa celo do stagnacije ali povečanja.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Zeleni/EFA, Evropski parlament (izdajatelj), Land Rush. The Sellout of Europe's Farmland (Naval na zemljišča. Razprodaja kmetijskih zemljišč v Evropi), 2016; Friends of the Earth, Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs (Denar iz kmetijstva. Kako špekulacije z živili in prilaščanja zemljišč koristijo evropskim bankam in zasebnim finančnim institucijam), 2012, http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf.

⁽²³⁾ Franco, J. C. in Borrás, S. M. (ur.) (2013), Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe (Koncentracija zemljišč, prilaščanje zemljišč in prizadevanja ljudi v Evropi), Amsterdam, Transnational Institute; Van der Ploeg, JD, Franco, J. C. in Borrás, S. M. (2015), Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis (Koncentracija zemljišč in prilaščanje zemljišč v Evropi: predhodna analiza), *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, 147–162; Ecoruralis (2016) „Land Issues and Access to Land“ („Težave, povezane z zemljišči, in dostop do zemljišč“), http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (obiskano leta 2016).

⁽²⁴⁾ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora z dne 21. januarja 2015 o prilaščanju zemljišč – opozorilni klic za Evropo in neposredna grožnja za družinske kmetije (mnenje na lastno pobudo), točki 1.9 in 1.12.

⁽²⁵⁾ Evropski parlament, Generalni direktorat za notranjo politiko, Extent of Farmland Grabbing in the EU (Obseg prilaščanja kmetijskih zemljišč v EU), študija, 2015, str. 17, 24 in 25.

⁽²⁶⁾ Glej poročilo Evropskega parlamenta z naslovom „Poročilo o stanju koncentracije kmetijskih zemljišč v EU: kako olajšati dostop kmetov do zemljišč?“, 2016/2141(INI).

kmetijskih zemljišč, ki so v rokah nekaj kmetijskih in nekmetijskih gospodarstev, ter na s tem povezana tveganja, kot je otežen dostop do kmetijskih zemljišč za kmete (zlasti tiste na malih in družinskih kmetijah). Parlament zato poziva k boljšemu spremljanju razvoja na trgih prodaje zemljišč. Zlasti poziva Komisijo, naj spremlja vsa pomembna področja politike, in sicer kmetijstvo, finance in naložbe, „in ugotovi, ali spodbujajo ali preprečujejo koncentracijo kmetijskih zemljišč v EU“. Poziva jo tudi, naj „objavi jasen in celovit sklop meril [...] iz katerega bo za države članice jasno razvidno, kateri ukrepi za urejanje trga zemljišč so dovoljeni“ v skladu s pravom Unije.

V smislu širšega programa politik se druge politike štejejo za možen dejavnik vplivanja. V odgovorih na nedavno javno posvetovanje o poenostavitvi in posodobitvi skupne kmetijske politike so bila izpostavljena številna vprašanja, ki močno skrbijo kmete, vključno z upravnimi zahtevami, predpisi o zemljiščih in zlasti visokimi cenami kmetijskih zemljišč v nekaterih državah članicah. Poleg tega so bili predhodno izraženi pomisleki v zvezi z različnimi stopnjami neposrednih plačil med državami članicami, ki morda ne zagotavljajo vedno enakih konkurenčnih pogojev, kar zadeva dostop do kmetijskih zemljišč. Razlika v neposrednih plačilih je bila obravnavana v zadnjem večletnem finančnem okviru (2014–2020) prek tako imenovane zunanje konvergenčne neposrednih plačil ter je lahko tema, ki bo znova pritegnila pozornost.

V zvezi s pridobivanjem kmetijskih zemljišč so lahko relevantni tudi drugi ukrepi EU. Pred kratkim se je začela uporabljati Direktiva (EU) 2015/849⁽²⁷⁾. Namen te direktive je povečati preglednost v zvezi s tem, kdo je dejansko lastnik družb in skladov, kar lahko prav tako ublaži pomisleke, ki se trenutno obravnavajo z omejitvami glede pridobivanja kmetijskih zemljišč v nekaterih državah, kjer so pristojni organi zaskrbljeni, da bi se prenosi delnic med pravnimi subjekti, ki imajo v lasti kmetijska zemljišča, lahko uporabljali za izogibanje zahtevam za pridobitelje. Nedavni predlog Komisije za spremembo navedene direktive bo še povečal preglednost.

In nazadnje, kar zadeva vlagatelje iz tretjih držav, je cilj nedavnega predloga Komisije za vzpostavitev okvira za pregled neposrednih tujih naložb zagotoviti pravno varnost državam članicam, ki imajo ali nameravajo vzpostaviti mehanizme za pregled neposrednih tujih naložb iz tretjih držav, saj ima Unija izključno pristojnost na področju skupne trgovinske politike, ki vključuje neposredne tuje naložbe⁽²⁸⁾. S tem predlogom se vzpostavlja okvir za države članice in v nekaterih primerih za Komisijo, ki omogoča pregled neposrednih naložb iz tretjih držav v Evropski uniji, hkrati pa lahko države članice upoštevajo svoje posebnosti in nacionalne okoliščine, da bi zaščitile bistvene interese za zagotovitev javnega reda ali varnosti. Nova pravila državam članicam omogočajo, da uvedejo ali ohranijo ustrezne mehanizme za pregled neposrednih tujih naložb, pri čemer morajo biti izpolnjeni nekateri pogoji, določeni v Uredbi⁽²⁹⁾.

(d) *Koristi tujih naložb v ustrezno regulirane trge zemljišč*

FAO v svoji raziskavi ugotavlja, da na svetovni ravni tuje naložbe v kmetijstvo prinašajo koristi za nacionalna gospodarstva, lokalne skupnosti in kmetijski sektor, če nacionalne institucije in predpisi zagotavljajo ustrezne spodbude za vse akterje na trgu⁽³⁰⁾. V Evropi so tuje naložbe tudi pomemben vir še kako potrebnega kapitala, tehnologije in znanja ter prispevajo k povečevanju kmetijske produktivnosti in kakovosti proizvodov⁽³¹⁾.

Prosti pretok kapitala je ključnega pomena za povečanje čezmejnih naložb in dostop lokalnih podjetij do financiranja. Omeniti je treba, da imajo kmetijska gospodarstva pogosto težave pri pridobivanju finančnih sredstev za potrebne naložbe. Tako kot druga mala podjetja se tudi mala kmetijska podjetja srečujejo z ovirami in videti je, da je kmetijstvo v številnih državah podkapitalizirano⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73).

⁽²⁸⁾ V skladu s členom 3(1)(e) in členom 207(1) PDEU.

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

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/>. Glej tudi: OECD, Policy Framework for Investment in Agriculture (Politični okvir za naložbe v kmetijstvo), 2013.

⁽³¹⁾ Poročilo Komisije Svetu z naslovom Pregled prehodnih ukrepov glede pridobivanja kmetijskih zemljišč, predvidenih v Pristopni pogodbi iz leta 2005, 14.12.2010, str. 2; poročilo Komisije Svetu z naslovom Pregled prehodnih ukrepov za pridobitev kmetijskih zemljišč, določenih v Pristopni pogodbi iz leta 2003, 16.7.2008, str. 7; sporočilo za javnost Evropske komisije na naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; obvestilo za javnost Evropske komisije na naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-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 (Institucionalni okvir za kmetijske kreditne trge v EU), v: Johan Swinnen in Louise Knops (ur.), Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture (Trg zemljišč, trg dela in kapitalski trg v evropskem kmetijstvu), Center za evropske politične študije, 2013, str. 254; Sami Myyrä, Agricultural Credit in the EU (Kmetijska posojila v EU), v: Johan Swinnen in Louise Knops (glej že navedeni citat), str. 260. Pomanjkljivosti kapitalnega trga, ki so pomembne za kmete, sta opredelila in obravnavala Center za evropske politične študije (CEPS) in Center za institucije in gospodarsko uspešnost (LICOS) Univerze v Leuvnu: Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate (Pregled prehodnih omejitev, ki jih države članice ohranjajo za pridobivanje kmetijskih zemljišč), končno poročilo (2007), str. 13–17; Center za evropske politične študije (CEPS): Review of the Transitional Restrictions Maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate (Pregled prehodnih omejitev, ki jih Bolgarija in Romunija ohranjata za pridobivanje kmetijskih zemljišč), končno poročilo, oktober 2010, str. 19–23.

Koristni učinki tujih naložb so dokazani v več študijah, ki jih je naročila Komisija v zvezi s pregledom prehodnih obdobj (33), pa tudi v zunanjih študijah (34). Dokazano je, da tuje naložbe, ki so dovoljene (npr. prek oddajanja zemljišč v najem, ustanavljanja, pravnih subjektov ali naložb v živilsko industrijo), spodbujajo rast produktivnosti v kmetijskem sektorju (35). Zato je mogoče sklepati, da lahko tuje naložbe dodajo vrednost premalo izkoriščenim zemljiščem in zagotovijo ponovno obdelavo opuščenih zemljišč. Take naložbe lahko dodatno izboljšajo dostop kmetov do trga in delovne pogoje za kmetijske delavce. Poleg tega lahko tuje naložbe povečajo izvozni potencial za kmetijske proizvode.

(e) *Pravni ukrepi Komisije v zvezi z nedavno sprejetimi zemljiškimi zakonodajami v nekaterih državah članicah*

Nedavne spremembe zakonodaje na Madžarskem, Slovaškem, v Latviji, Litvi, Bolgariji in Romuniji sovpadajo s koncem prehodnih obdobj, v katerih so pristopne pogodbe tem državam dovoljevale uporabo omejitev za vlagatelje iz EU pri nakupu kmetijskih zemljišč.

Z novimi zakonodajami so bile odpravljene omejitve iz pristopnih pogodb. Hkrati so bile uvedene nekatere omejitve, katerih načrtani cilj je omejitev koncentracije zemljišč in špekulacij, ohranjanje dobre in učinkovite rabe kmetijskih zemljišč, ohranjanje podeželskega prebivalstva, odprava razdrobljenosti zemljišč ali spodbujanje vitalnih, srednje velikih kmetijskih gospodarstev. V ta namen v skladu z zadevnimi zakonodajami za pridobivanje zemljišč veljajo nekateri pogoji. To vključuje predhodno upravno odobritev in zlasti zahteve, kot je na primer zahteva, da pridobitelj kmetijskega zemljišča sam obdeluje zemljišče, ima kvalifikacije s področja kmetovanja in prebiva ali posluje v zadevni državi. Poleg tega nove zakonodaje dajejo prednost nekaterim kategorijam pridobiteljev (kot so najemniki, sosednji kmetje ali lokalni prebivalci) ali preprečuje prodajo pravnim osebam.

Komisija priznava veljavnost navedenih ciljev kot takih. Vendar je po proučitvi novih zakonodaj izrazila zaskrbljenost, da nekatere določbe kršijo temeljna načela EU, in sicer prosti pretok kapitala. Zlasti so po mnenju Komisije diskriminatorne – ne v formalnem smislu, ampak zaradi njihovih praktičnih učinkov – do državljanov drugih držav EU ali nalagajo druge nesorazmerne omejitve, ki bi negativno vplivale na naložbe. Zato je Komisija leta 2015 začela postopke za ugotavljanje kršitev zoper Bolgarijo, Madžarsko, Litvo, Latvijo in Slovaško (36). Ker nobena od teh držav ni bila sposobna odpraviti izraženih pomislekov, je Komisija 26. maja 2016 nadaljevala postopke z drugo in zadnjo fazo pred morebitno predložitvijo Sodišču EU (37).

2. **Pravo Unije, ki se uporablja**

Na evropski ravni ni sekundarne zakonodaje, ki bi obravnavala pridobivanje kmetijskih zemljišč. Države članice imajo pristojnost in diskrecijsko pravico za urejanje svojih trgov zemljišč. Vendar morajo pri tem spoštovati osnovna načela Pogodbe, zlasti temeljne svoboščine in prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva.

(a) *Prosti pretok kapitala in svoboda ustanavljanja*

Za pravico do pridobitve, uporabe ali odsvojitve kmetijskih zemljišč veljajo načela prostega pretoka kapitala iz člena 63 in naslednjih členov Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) (38). Te določbe Pogodbe podeljujejo izvršljive

(33) Glej Center za evropske politične študije (CEPS) in Center za institucije in gospodarsko uspešnost (LICOS) Univerze v Leuvnu: Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate (Pregled prehodnih omejitev, ki jih države članice ohranjajo za pridobivanje kmetijskih zemljišč), končno poročilo (2007), povzetek, str. ii; Center za evropske politične študije (CEPS): Review of the Transitional Restrictions Maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate (Pregled prehodnih omejitev, ki jih Bolgarija in Romunija ohranjata za pridobivanje kmetijskih zemljišč), končno poročilo, oktober 2010, povzetek.

(34) Glej na primer J. F. M. Swinnen, L. Vranken, Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989–2005 (Reforme in kmetijska produktivnost v srednji in vzhodni Evropi ter nekdanjih sovjetskih republikah: 1989–2005), *Journal of Productivity Analysis*, junij 2010, zvezek 33, 3. izdaja, str. 241–258, poglavji 2 in 7 (sklepne opombe); 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 (Kmeti, vertikalno usklajevanje in prestrukturiranje oskrbovalnih verig mleka in mlečnih izdelkov v srednji in vzhodni Evropi), v: *World Development*, 2009, zv. 37, št. 11, str. 1755; L. Dries/J. F. M. Swinnen, Foreign Direct Investment, Vertical Integration. And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector (Neposredne tuje naložbe, vertikalna integracija in lokalni dobavitelji: dokazi iz poljskega sektorja mleka in mlečnih izdelkov), v: *World Development*, 2004, zv. 32, št. 9, str. 1525 in naslednje, 1541.

(35) J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes (Raznolikost trgov zemljišč in zemljiških predpisov v Evropi ter (nekateri) vzroki zanje), *The Journal of Development Studies*, 2016, zvezek 52, št. 2, str. 202.

(36) Glej IP/15/4673 z dne 23. marca 2015 in IP/15/4877 z dne 29. aprila 2015.

(37) Glej IP/16/1827 z dne 26. maja 2016.

(38) To je bilo potrjeno z več sodbami Sodišča EU, glej na primer zadevo C-370/05, Festersen, točke 21–23, in zadevo C-452/01, Ospelt, točka 24.

pravice vlagatelju in prejemniku naložbe. Praviloma so prepovedane vse omejitve pretoka kapitala med državami članicami, pa tudi med državami članicami in tretjimi državami. Glede na razlago Sodišča EU izraz omejitev pomeni vse ukrepe, ki omejujejo naložbe ali bi jih lahko ovirale, odvrčale od njih ali zmanjšale njihovo privlačnost ⁽³⁹⁾.

Če so naložbe v kmetijska zemljišča namenjene kmetijskim podjetniškim dejavnostim, so lahko zajete tudi s svobodo ustanavljanja: člen 49 PDEU prepoveduje vse omejitve glede ustanavljanja za državljane (pravne ali fizične osebe) ene države članice na ozemlju druge države članice za opravljanje pridobitne dejavnosti samozaposlene osebe, kot je kmetijstvo.

Bistveni element vseh temeljnih svoboščin je načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva. To načelo prepoveduje neposredno in posredno diskriminacijo (prikrite oblike diskriminacije). Posredna diskriminacija se nanaša na nacionalne določbe, povezane z uresničevanjem temeljnih svoboščin, ki ne pomenijo izrecne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak dejansko vodijo do enakega rezultata.

Člen 345 PDEU določa, da „Pogodbi v ničemer ne posegata v lastninskopravno ureditev v državah članicah“. Nacionalni predpisi, ki urejajo pridobivanje ali uporabo kmetijskih zemljišč, se nanašajo na lastninske pravice, vendar člen 345 PDEU ne preprečuje uporabe temeljnih svoboščin ali drugih osnovnih načel Pogodbe. Sodišče EU je v uveljavljeni sodni praksi zavrnilo široko razlago člena 345 PDEU. Na primer, v sodbi v zadevi Konle v zvezi s pridobitvijo nepremičnine je Sodišče v zvezi z navedenim členom, ki je bil takrat člen 222, navedlo: „[...] čeprav je lastninskopravna ureditev v skladu s členom 222 Pogodbe še vedno v pristojnosti vsake posamezne države članice, navedena določba nima takega učinka, da bi bil tak sistem izvzet iz temeljnih pravil Pogodbe“ ⁽⁴⁰⁾. Posledično člen 345 PDEU ohranja pristojnost držav članic za sprejemanje odločitev v zvezi z lastninskopravno ureditvijo, vendar ob upoštevanju zahtev prava Unije.

(b) Omejitve temeljnih svoboščin in možne utemeljitve

Načeloma se lahko nacionalni ukrepi, ki bi lahko ovirali uresničevanje temeljnih svoboščin, dovolijo le, če je izpolnjenih več pogojev: ukrepi niso diskriminatorni, so upravičeni s prevladujočim javnim interesom, so primerni za doseganje zastavljenega cilja in ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z manj omejevalnimi alternativnimi ukrepi (načelo sorazmernosti, za več podrobnosti glej točko 3(b) v nadaljevanju). Poleg tega morajo biti nacionalni ukrepi skladni z drugimi splošnimi načeli prava Unije, kot je pravna varnost.

Zlasti v zvezi s prostim pretokom kapitala člen 65 PDEU določa, da ta svoboda ne vpliva na določene pravice držav članic. Mednje spadajo pravica do uporabe posebnih nacionalnih davčnih določb, sprejemanje previdnostnih in nadzornih ukrepov, zlasti na področju obdavčitve in bonitetnega nadzora finančnih institucij. Poleg tega in kar je splošnejšega pomena, člen 65(1)(b) PDEU ohranja pravico držav članic, da „sprejmejo ukrepe, ki so upravičeni zaradi javnega reda ali javne varnosti“.

Za pretok kapitala v tretje države in iz njih se uporabljajo drugačni premisleki. Sodišče EU je poudarilo, da „poteka v drugačnih pravnih okoliščinah“, kot tisti v Uniji. Zato so skladu s Pogodbo v primeru omejitev za tretje države sprejemljive dodatne utemeljitve ⁽⁴¹⁾. Utemeljitev se lahko razlagajo tudi širše ⁽⁴²⁾. Poleg tega in kar je v praksi pomembnejše, so vse omejitve, ki so obstajale pred liberalizacijo pretoka kapitala, še naprej veljavne na podlagi člena 64(1) PDEU. Za vse države članice je zadevni datum 31. december 1993, razen za Bolgarijo, Estonijo in Madžarsko (31. december 1999) ter Hrvaško (31. december 2002). To pomeni, da omejitve, ki so obstajale pred temi datumi in vplivajo na državljane tretjih držav, ni mogoče izpodbijati na podlagi načela prostega pretoka kapitala v skladu s Pogodbo.

⁽³⁹⁾ V zvezi z opredelitvijo omejitev pretoka kapitala glej sodbe Sodišča EU v zadevi C-112/05, Volkswagen, točka 19, združenih zadevah C-197/11 in 203/11, Libert, točka 44, in zadevi C-315/02, Lenz, točka 21.

⁽⁴⁰⁾ Sodba Sodišča EU v zadevi C-302/97, Konle, točka 38. Glej tudi zadevo C-367/98, Komisija proti Portugalski, točka 48 in zadevo C-463/00, Komisija proti Španiji („zlate delnice“), točka 56. Glej tudi zadeve C-163/99, C-98/01, Komisija proti Združenemu kraljestvu („zlata delnica v BAA“), C-452/01, Ospelt, točka 24, C-174/04, Komisija proti Italiji („začasna ukinitve glasovalnih pravic v privatiziranih podjetjih“), združeni zadevi C-463/04 in 464/04, Federconsumatori ter C-244/11, Komisija proti Grčiji („zlate delnice v strateških delniških družbah“), točki 15 in 16. Glej tudi mnenje A. G. Roemerja z dne 27. aprila 1966 v združenih zadevah 56/64 in 58/64, Consten in Grundig, Recueil, str. 352 (366) ter zadevo C-105/12, Essent, točka 36.

⁽⁴¹⁾ Sodbi Sodišča EU v zadevi C-101/05, Skatteverket, točka 36, in zadevi C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, točka 171.

⁽⁴²⁾ Glej na primer zadevo C-446/04, FII Group.

(c) *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina o temeljnih pravicah)*

Nazadnje, v postopku pridobivanja, uporabe ali odsvojitve kmetijskih zemljišč se lahko uporabljajo tudi druge določbe prava Unije, na primer lastninska pravica (člen 17 Listine o temeljnih pravicah), svoboda izbire poklica (člen 15 Listine o temeljnih pravicah) in svoboda gospodarske pobude, vključno s svobodo sklepanja pogodb (člen 16 Listine o temeljnih pravicah).

(d) *Načelo pravne varnosti*

Poleg tega je treba upoštevati tudi načeli pravne varnosti in legitimnih pričakovanj. Ti načeli zlasti zahtevata, da morajo biti pravila, ki vključujejo negativne posledice za posameznike, jasna in natančna, njihova uporaba pa predvidljiva za tiste, za katere veljajo ⁽⁴³⁾. Pravica do sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj velja za vsako zadevno osebo, pri kateri je javni organ ustvaril legitimna pričakovanja ⁽⁴⁴⁾. Spoštovati je treba tudi temeljne pravice.

3. **Pristop Sodišča EU h kmetijskim zemljiščem**

Nekatere nacionalne zemljiške zakonodaje, ki omejujejo prosti pretok kapitala, so bile izpodbijane pred nacionalnimi sodišči, ki so se obrnila na Sodišče EU za pravilno razlago prava Unije. Posledično je Sodišče EU že imelo možnost, da v predhodnih odločbah navede, kako pravo Unije vpliva na čezmejne naložbe v kmetijska zemljišča.

(a) *Cilji kmetijske politike, ki lahko upravičijo omejitve temeljnih svoboščin*

Sodišče EU priznava poseben značaj kmetijskih zemljišč. V svojih sodbah o pridobivanju kmetijskih zemljišč je priznalo več ciljev javne politike, ki lahko načeloma upravičijo omejitve za naložbe v kmetijska zemljišča, kot so:

- povečanje kmetijskih gospodarstev, tako da se lahko izkoriščajo na ekonomski podlagi, za preprečevanje špekulacij z zemljišči ⁽⁴⁵⁾;
- ohranjanje kmetijskih skupnosti, ohranitev porazdelitve lastništva zemljišč, ki omogoča razvoj vitalnih kmetij ter upravljanje zelenih površin in podeželja, spodbujanje razumne rabe razpoložljivih zemljišč z upiranjem pritiskom na zemljišča, preprečevanje naravnih nesreč ter ohranjanje in razvijanje vitalnega kmetijstva na podlagi premislekov v zvezi z družbenim načrtovanjem in načrtovanjem rabe zemljišč (kar vključuje ohranjanje zemljišč, namenjenih kmetijstvu, za tako rabo in njihovo nadaljnje izkoriščanje v skladu z ustreznimi pogoji) ⁽⁴⁶⁾;
- ohranjanje tradicionalne oblike obdelovanja kmetijskih zemljišč z lastniškimi zemljišči in zagotavljanje, da kmetijska zemljišča uporabljajo in obdelujejo večinoma lastniki, ohranjanje stalne kmetijske skupnosti in spodbujanje razumne rabe razpoložljivih zemljišč z upiranjem pritisku na zemljišča ⁽⁴⁷⁾;
- ohranjanje, za načrtovanje mest in podeželja ali regionalno načrtovanje in v splošnem interesu, stalne poseljenosti in gospodarske dejavnosti, neodvisno od sektorja turizma v nekaterih regijah ⁽⁴⁸⁾;
- ohranjanje nacionalnega ozemlja znotraj območij, določenih kot območja vojaškega pomena, ter zaščita vojaških interesov pred njihovo izpostavljenostjo resničnim, posebnim in resnim tveganjem ⁽⁴⁹⁾.

Sodišče EU je večkrat poudarilo, da so zadevni cilji skladni s cilji SKP v skladu s členom 39 PDEU. Ta določba je med drugim namenjena zagotovitvi primernega življenjskega standarda za kmetijsko skupnost in upošteva posebno naravo kmetijske dejavnosti (npr. socialno strukturo ter strukturna in naravna neskladja med različnimi kmetijskimi regijami). Poudariti je treba, da Sodišče EU določi sodno prakso za vsak primer posebej, pri čemer vedno presoja ukrepe v okviru posebnih okoliščin posamezne zadeve. V skladu z dobro uveljavljeno sodno prakso je treba izjeme od temeljnih svoboščin razlagati ozko. Izključno gospodarski razlogi nikakor ne morejo upravičiti odstopanj od temeljnih svoboščin.

⁽⁴³⁾ Sodba Sodišča EU v zadevi C-17/03, VEMW, točka 80.

⁽⁴⁴⁾ Sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-182/03 in C-217/03, Forum 187, točka 147.

⁽⁴⁵⁾ Zadeva C-182/83, Fearon, točka 3.

⁽⁴⁶⁾ Zadeva C-452/01, Ospelt, točki 39 in 43.

⁽⁴⁷⁾ Zadeva C-370/05, Festersen, točki 27 in 28.

⁽⁴⁸⁾ Zadeva C-302/97, Konle, točka 40; združene zadeve C-519/99 do C-524/99 in C-526/99 do C-540/99, Reisch, točka 34.

⁽⁴⁹⁾ Zadeva C-423/98, Albore, točki 18 in 22.

(b) *Skladnost z načelom sorazmernosti*

Čeprav je Sodišče EU na tem področju sprejelo več ciljev politike kot legitimne, izvaja temeljit pregled, kar zadeva sorazmernost nacionalnih ukrepov, ki omejujejo temeljne svoboščine. Pri ocenjevanju sorazmernosti bi bilo treba upoštevati vse dejanske in pravne okoliščine primera z vidika uresničevanja temeljnih svoboščin s strani prodajalcev in potencialnih kupcev ter v zvezi z javnim interesom. Načelo sorazmernosti zahteva, da so omejevalne določbe primerne za doseganje zastavljenega cilja, vključno z dejstvom, da morajo dosledno in sistematično služiti legitimnemu javnemu cilju⁽⁵⁰⁾. Prav tako ne smejo preseirati tistega, kar je potrebno za uresničitev javnega interesa. Poleg tega omejevalni ukrep ni sorazmeren, če obstaja alternativni ukrep, ki bi lahko uresničeval zadevni javni interes na način, ki je manj omejevalen za prosti pretok kapitala ali svobodo ustanavljanja⁽⁵¹⁾.

Nacionalni organi morajo dokazati, da je njihova zakonodaja skladna z načelom sorazmernosti. To pomeni, da mora biti zakonodaja primerna in potrebna za doseganje navedenega cilja in da tega cilja ne bi bilo mogoče doseči s prepovedmi ali omejitvami, ki so manj obsežne ali manj moteče za trgovino znotraj Evropske unije⁽⁵²⁾. V zvezi s tem je treba razloge, na katere se lahko države članice sklicujejo pri utemeljitvi, podpreti z ustreznimi dokazi ali analizo ustreznosti in sorazmernosti omejevalnega ukrepa⁽⁵³⁾.

4. **Sklepne ugotovitve o ureditvi pridobivanja kmetijskih zemljišč**

Razlagalno sporočilo Komisije se sklicuje na različne potrebe in oblike predpisov o kmetijskih zemljiščih. Številne od njih obstajajo že več let, druge pa so novejšje. V tem zadnjem poglavju so obravnavane nekatere značilnosti zakonov, ki urejajo trg zemljišč in zahtevajo posebno pozornost. Oblikovanih je nekaj sklepov na podlagi sodne prakse, ki bi lahko državam članicam ponudili smernice o urejanju trgov kmetijskih zemljišč v skladu s pravom Unije ter na način, ki zagotavlja ravnotežje med potrebo po privabljanju kapitala na podeželska območja in uresničevanjem legitimnih ciljev politike.

(a) *Predhodna odobritev*

Iz sodne prakse je mogoče sklepati, da obveznost predhodne upravne odobritve prenosa kmetijskega zemljišča omejuje prosti pretok kapitala, vendar jo je mogoče v določenih okoliščinah še vedno upravičiti v skladu s pravom Unije. Sodišče EU je ugotovilo, da noben nadzor po prenosu kmetijskega zemljišča ne bi preprečil prenosa, ki je bil v nasprotju z zastavljenim ciljem na področju kmetijstva. Nadomestne možnosti za sisteme predhodne odobritve bi verjetno zagotavljale manjšo pravno varnost za trgovanje z zemljišči. Na primer, ukrepi, ki bi temu sledili, kot je preklic prenosa, bi ogrozili pravno varnost, ki je temeljnega pomena za vsak sistem prenosa zemljišč⁽⁵⁴⁾. Na podlagi navedenega bi lahko bili zato sistemi, ki vključujejo predhodno odobritev, v nekaterih okoliščinah sprejemljivi.

Zlasti je Sodišče EU tudi poudarilo, da sistem predhodne odobritve ne sme podeljevati diskrecijskih pravic, ki lahko vodijo do samovoljne uporabe s strani pristojnih organov in njihovih samovoljnih odločitev. Kot je navedlo Sodišče EU, tak sistem „ne more upravičiti diskrecijskega ravnanja nacionalnih organov, ki bi onemogočalo polni učinek“ določb prava Unije. Zato mora tak sistem, da bi bil skladen s pravom Unije, „temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki zagotavljajo, da lahko dovolj omejuje izvajanje diskrecijske pravice nacionalnih organov“⁽⁵⁵⁾. Merila morajo biti natančna⁽⁵⁶⁾. Poleg tega morajo imeti vse zadevne osebe dostop do pravnega varstva⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Glej sodbo Sodišča EU v zadevi C-243/01, Gambelli, točka 67 in zadevi C-169/07, Hartlauer, točka 55 in tam navedeno sodno prakso.

⁽⁵¹⁾ Kar zadeva načelo sorazmernosti, glej zlasti sodbo Sodišča EU v zadevi C-543/08, Komisija proti Portugalski, točka 83.

⁽⁵²⁾ Sodba Sodišča EU v zadevi C-333/14, Scotch Whiskey, točka 53.

⁽⁵³⁾ Sodba Sodišča EU v zadevi C-333/14, Scotch Whiskey, točka 54.

⁽⁵⁴⁾ Glej na primer zadevo C-452/01, Ospelt, točke 43–45. V drugih zadevah je Sodišče EU prišlo do drugačnih ugotovitev: v zadevi Reisch je na primer odločilo, da bi bilo mogoče zadevno obveznost predhodne odobritve v zadevnem primeru nadomestiti s sistemom predhodne izjave, tako da je bila nesorazmerna; združene zadeve C-515/99, Reisch in drugi, točki 37 in 38 ter navedena sodna praksa. V zvezi s tem je treba opozoriti, da obveznost izjave običajno pomeni omejitev, ki jo je treba utemeljiti in ki mora biti skladna z načeloma sorazmernosti in pravne varnosti ter temeljnimi pravicami, glej na primer zadevo Reisch, prav tam, točka 32 in zadevo C-213/04, Burtscher, točka 43.

⁽⁵⁵⁾ Glej na primer zadevo C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, točka 35.

⁽⁵⁶⁾ Zadeva C-201/15, AGET Iraklis, točke 99–101.

⁽⁵⁷⁾ Glej sodbi Sodišča EU v zadevi C-54/99, Eglise de Scientologie, točka 17 in zadevi C-205/99, Analir, točka 38.

V zvezi s sistemom predhodne odobritve, v okviru katerega je odobritev mogoča v „drugih posebnih okoliščinah“, je Sodišče EU ugotovilo, da so taka merila za odobritev preveč nejasna in posameznikom ne omogočajo, da se seznanijo z obsegom svojih pravic in obveznosti, ki izhajajo iz načela prostega pretoka kapitala ⁽⁵⁸⁾. Podobno je Sodišče EU menilo, da je nesorazmerno, da se kot pogoj za pridobitev uvede obveznost, da so osebe „dovolj povezane z občino“, kar v skladu z zadevnim pravom v tem primeru pomeni, da je pridobitelj „iz pomembnega razloga dolgoročno poslovno, družinsko, socialno ali gospodarsko povezan z zadevno občino“ ⁽⁵⁹⁾.

(b) Predkupne pravice (pravice do prve zavrtnitve) v korist kmetov

Sodna praksa Sodišča EU kaže, da so lahko predkupne pravice v korist nekaterih kategorij kupcev (kot so kmeti najemniki) v določenih okoliščinah upravičene zaradi ciljev kmetijske politike. V zadevi Ospelt ⁽⁶⁰⁾ je Sodišče EU proučilo sistem predhodne odobritve za pridobitev kmetijskega zemljišča. Sodišče EU je proučilo sorazmernost ukrepov, ki preprečujejo pridobivanje zemljišč s strani nekmetov s ciljem ohranjanja vitalne kmetijske skupnosti in nadaljnje uporabe za kmetijske namene.

Proučilo je, ali so obstajali ukrepi, ki so bili manj omejevalni za prosti pretok kapitala kot prepoved pridobivanja zemljišč s strani nekmetov. V tem konkretnem primeru je Sodišče EU ugotovilo, da bi se lahko vzpostavili mehanizmi, ki bi zagotavljali predkupno pravico najemnikov. Če najemniki ne bi pridobili zemljišča, bi lahko imeli nekmetje pravico, da pridobijo kmetijsko zemljišče, če se zavežejo, da bodo še naprej uporabljali zemljišče v kmetijske namene.

Če je cilj spodbujati pridobivanje zemljišč s strani kmetov, bi se lahko predkupne pravice v korist kmetov najemnikov ali kmetov bolj na splošno zato štejele za sorazmerno omejitev prostega pretoka kapitala, saj so manj omejevalne kot prepoved pridobivanja zemljišč s strani nekmetov.

(c) Nadzor cen

Posredovanja države za preprečevanje previsokih cen kmetijskih zemljišč se lahko v določenih okoliščinah upravičene glede na pravo Unije. To velja zlasti za pravila, ki nacionalnim organom omogočajo, da prepovejo prodajo zemljišč, če se lahko cena v skladu z objektivnimi merili šteje za pretirano špekulativno.

Čeprav uravnavanje cen ne omejuje samodejno tujih naložb v kmetijska zemljišča, se glede na opredelitev Sodišča EU omejitve svobode strank, da določajo cene, običajno štejejo za omejitve ⁽⁶¹⁾. Dejansko sta čezmejni vlagatelj in prejemnik naložbe načeloma omejena, kar zadeva njuno svobodo, če ne moreta prosto določiti cene v skladu s pravilom ponudbe in povpraševanja. Vendar je lahko omejevanje prostega oblikovanja cen v določenih okoliščinah upravičeno ⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁸⁾ Zadeva C-370/05, Festersen, točka 43.

⁽⁵⁹⁾ Združeni zadevi C-197/11 in C-203/11, Eric Libert, točke 57–59. Glej tudi pomisleke Sodišča EU v zadevi C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, točki 37 in 38 v zvezi z merili, ki so v skladu z „interesi socialne stanovanjske politike“.

⁽⁶⁰⁾ Zadeva C-452/01, Ospelt, točka 52.

⁽⁶¹⁾ V zvezi z opredelitvijo omejitev pretoka kapitala glej sodbe Sodišča EU v zadevi C-112/05, Volkswagen, točka 19, združenih zadevah C-197/11 in C-203/11, Libert, točka 44 in zadevi C-315/02, Lenz, točka 21. Za nacionalne predpise, ki omejujejo svobodo strank, da določajo cene pri svojih poslih, se je štelo tudi, da pomenijo omejitve na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (glej na primer zadevo C-327/12, SOA, točka 58 ter združeni zadevi C-94/04 in C-202/04, Cipolla in drugi, točka 60). V zvezi s prostim pretokom blaga glej sodbe Sodišča EU v zadevi 82/77, van Tiggele, točka 21, zadevi 231/83, Cullet, točka 29, zadevi C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft proti LIBRO, točka 2 in zadevi C-333/14, Scotch Whisky Association, točka 32, v katerih je Sodišče v zvezi s svobodo ustanavljanja odločilo, da „že zgolj zato, ker preprečuje, da bi se nižja lastna cena uvoženih proizvodov odrazila v prodajni ceni za potrošnika, ureditev iz zadeve v glavni stvari lahko omejuje dostop alkoholnih pijač, ki se, razen v Združenem kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska, legalno prodajajo v drugih državah članicah, do britanskega trga, in torej pomeni ukrep, ki ima enak učinek kot količinska omejitev v smislu člena 34 PDEU“.

⁽⁶²⁾ Glej zgoraj navedeno sodno prakso in sodbo Sodišča EU v zadevi C-577/11, DKV Belgium SA, v kateri je Sodišče odločilo, da je belgijsko uravnavanje cen zavarovalnih premij v zdravstvenem sektorju upravičeno in sorazmerno omejitev. Med drugim je poudarilo, da je ena od značilnosti zavarovanja za bolnišnično oskrbo ta, da se verjetnost posredovanja zavarovalnic veča s starostjo zavarovancev (točka 43); Sodišče EU je zato menilo, da sistem zvišanja premijskih stopenj, kot je določen v zadevni belgijski zakonodaji, v navedenem primeru zagotavlja, da se starejši zavarovanec prav v starosti, ko potrebuje to zavarovanje, ne bi spopadal s precejšnjim in nepričakovanim zvišanjem zavarovalnih premij (točka 49).

Preprečevanje nerazumnih (pretirano špekulativnih) cen, ne glede na to, ali so previsoke ali prenizke, se zdi upravičeno ob upoštevanju ciljev kmetijske politike, ki jih priznava Sodišče EU. Uravnavanje cen, ki temelji na objektivnih, nediskriminatornih, natančnih in dobro prilagojenih merilih, je lahko primerno za omejitev pretiranih špekulacij z zemljišči ali preprečitev nastanka nakupnih stroškov za poklicne kmete, ki bi lahko ogrozili dobičkonosnost njihovih kmetij. Hkrati bi se lahko izkazalo za potrebno tudi, če bi se štel, da ne presega tistega, kar je potrebno za omejitev pretiranih špekulacij ali za ohranjanje vitalnosti kmetij. Nato je treba preveriti, ali obstajajo ukrepi za preprečevanje nerazumnih cen, ki so manj obremenjujoči kot nadzor cen. Sorazmernost nacionalnega prava o uravnavanju cen je treba določiti ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih okoliščin posameznega primera. Utemeljitev sorazmernosti bo verjetno učinkovitejša v zvezi s trgi, ki so občutljivi na prekomerne špekulacije, kot so nekateri trgi kmetijskih zemljišč.

Ugotovitve v zvezi z uravnavanjem cen so potrjene s sodno prakso Sodišča EU o državni pomoči v okviru privatizacije kmetijskih zemljišč. Sodišče EU je ugotovilo, da bi lahko prodaja javnih zemljišč po cenah, ki so nižje od tržne vrednosti, pomenila državo pomoč⁽⁶³⁾. Razlog za to je, da taka prodaja zagotavlja prednost kupcu in hkrati pomeni izgubo dohodka ter s tem zmanjšanje državnega proračuna. Zato je treba privatizacijo kmetijskih zemljišč izvesti po cenah, ki so čim bližje njihovi tržni vrednosti, da se prepreči dodelitev državne pomoči in zagotovi skladnost s členom 107 PDEU. Zato mora metoda za vrednotenje zemljišč vključevati posodobljen mehanizem, ki upošteva nedavni razvoj trga (npr. strmo naraščanje cen)⁽⁶⁴⁾.

V novejši sodbi je Sodišče EU nadalje razvilo to sodno prakso. Zagotovilo je nekaj pojasnil o tržni vrednosti, po kateri je treba prodati zemljišče v javni lasti. V zadevnem primeru pristojni organ, ki se je skliceval na določbo nacionalnega prava, ni odobril prodaje zemljišča najboljšemu ponudniku na javnem razpisu, ker je bila njegova ponudba skrajno nesorazmerna z vrednostjo zemljišča. Sodišče EU se je strinjalo, da rezultat prodaje najboljšemu ponudniku ni nujno cena, ki izraža tržno vrednost, zato bi lahko bila najvišja ponudba nesorazmerna. To se lahko zgodi, kadar je ponudba bistveno višja od vseh drugih ponujenih cen ali strokovnih ocen⁽⁶⁵⁾. Sklicevalo se je na podrobno razpravo generalnega pravobranilca o ocenjevanju tržne vrednosti⁽⁶⁶⁾. Odločilo je, da uravnavanja cen, ki prepoveduje prodajo zemljišč v javni lasti najboljšemu ponudniku, ni mogoče šteti za državno pomoč, če je rezultat njegove uporabe cena, ki je čim bližje tržni vrednosti zemljišča⁽⁶⁷⁾.

(d) Obveznost, da pridobitelj sam obdeluje zemljišče

Čeprav Sodišče EU priznava potrebo po zagotovitvi pretežno lastniškega obdelovanja ornih zemljišč kot legitimnega javnega cilja⁽⁶⁸⁾, njegova obstoječa sodna praksa ne priznava splošne zahteve, da pridobitelj sam obdeluje zemljišče, za pridobitev kmetijskega zemljišča kot sorazmernega ukrepa. V sodbi v zadevi Ospelt je Sodišče EU obravnavalo posebno nacionalno omejitev v zvezi s pridobivanjem kmetijskih zemljišč, da bi se zemljišča še naprej uporabljala v kmetijske namene. V skladu z zadevno zakonodajo je bilo pridobivanje kmetijskih zemljišč dovoljeno samo, če se je pridobitelj poleg izpolnjevanja drugih pogojev zavezal, da bo sam obdeloval kmetijo⁽⁶⁹⁾. V zadevnem primeru je bilo dovoljenje zavrnjeno, čeprav se je pridobitelj (pravna oseba) strinjal, da bo kmetijska zemljišča še naprej dajal v zakup istim kmetom kot prej. Sodišče EU je ugotovilo, da je bila obveznost, da pridobitelj sam obdeluje zemljišče, kot zahteva za pridobitev kmetijskega zemljišča nesorazmerna, saj je tak pogoj zmanjšal možnost dajanja zemljišča v zakup kmetom, ki niso imeli lastnih sredstev za pridobitev zemljišč. Zastavljeni cilj bi se lahko dosegel z manj omejevalnimi ukrepi, in sicer s tem, da bi bila pridobitev odvisna od zagotovitve pridobitelja, da se bo zemljišče uporabljalo v kmetijske namene⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Na splošno velja, da je mogoče obstoj državne pomoči izključiti, če prodaja zemljišč v javni lasti poteka v skladu z običajnimi tržnimi pogoji. To se lahko zagotovi, če se prodaja izvede na podlagi konkurenčnega, preglednega, nediskriminatornega in brezpogojnega razpisnega postopka, ki vsem zainteresiranim ponudnikom, ki izpolnjujejo pogoje, omogoča, da sodelujejo v postopku, v skladu z načeli PDEU o javnem naročanju (glej točko 89 in naslednje Obvestila Komisije o pojmu državne pomoči po členu 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL C 262, 19.7.2016, str. 1) in tam navedeno ustrezno sodno prakso). Sicer je treba za to, da se prepreči dodelitev državne pomoči in zagotovi skladnost s členom 107 PDEU, uporabiti druge metode za zagotovitev, da se privatizacija kmetijskih zemljišč izvede po cenah, ki čim bolj ustrezajo ceni, ki bi bila za zasebnega prodajalca sprejemljiva pod običajnimi tržnimi pogoji.

⁽⁶⁴⁾ Sodba Sodišča EU v zadevi C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, točke 35, 43 in 54.

⁽⁶⁵⁾ Zadeva C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, točki 39 in 40.

⁽⁶⁶⁾ Mnenje generalnega pravobranilca Cruza Villalóna z dne 17. marca 2015 o zadevi C-39/14, točke 69–79.

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

⁽⁶⁸⁾ Zadeva C-370/05, Festersen, točki 27 in 28.

⁽⁶⁹⁾ Uporabljali so se nekateri drugi pogoji, zlasti tisti, povezani s kvalifikacijami na področju kmetovanja (glej zadevo C-452/01, Ospelt, točka 13).

⁽⁷⁰⁾ Zadeva C-452/01, Ospelt, točke 49–53.

Poleg morebitnih pravnih zadržkov glede prostega pretoka kapitala bi lahko obveznost, da pridobitelj sam obdeluje zemljišče, posegala tudi v temeljne pravice. Če se mora pridobitelj kmetijskega zemljišča strinjati, da bo sam obdeloval zemljišče, bo to vplivalo na njegovo sposobnost opravljanja drugih poklicnih dejavnosti in s tem na svobodo gospodarske pobude (člen 16 Listine o temeljnih pravicah). Enako bi lahko veljalo za njegovo pravico opravljanja svobodno izbranega ali sprejetega poklica (člen 15 Listine o temeljnih pravicah).

(e) *Kvalifikacije pri kmetovanju*

Če je pridobitev odvisna od zahteve, da ima pridobitelj določene kvalifikacije na področju kmetijstva, pomeni omejitev, ki vzbuja dvome glede njene sorazmernosti.

Prvič, ne zdi se potrebno, da ima pridobitelj sam ustrezne kvalifikacije, če lahko zagotovi, da se bo zemljišče ustrezno obdelovalo ⁽⁷¹⁾.

Drugič in kar je pomembnejše, zdi se, da zahteva v zvezi s kvalifikacijami na splošno presega to, kar je potrebno za zagotovitev ustreznega obdelovanja zemljišč ali visoke kmetijske produktivnosti in kakovosti. Dejansko poklic kmeta v nobeni državi članici ni reguliran v smislu, da pravno zahteva posebne kvalifikacije ⁽⁷²⁾. Zato ni mogoče sklepati, da so za učinkovitost kmetijskega sektorja potrebne obvezne poklicne kvalifikacije. Na podlagi navedenega je treba zahtevo po posebnih kvalifikacijah za pridobitev zemljišča posebej utemeljiti v vsaki nacionalni zakonodaji, saj bi se sicer zdelo, da ta zahteva pomeni neupravičeno in nesorazmerno omejitev prostega pretoka kapitala. Da bi bilo mogoče sprejeti drugačen zaključek, bi morale države članice dokazati, zakaj se za pridobitev zemljišča zahtevajo določene kvalifikacije, medtem ko se lahko kmetijske dejavnosti običajno opravljajo brez uradnega potrdila o usposobljenosti. Ti premisleki ne izpodbijajo tega, da je za uspešno in trajnostno kmetijstvo potrebno ustrezno poklicno usposabljanje.

(f) *Zahteve glede prebivališča*

Sodišče EU je moralo večkrat odločiti o nacionalnih pravilih, ki zahtevajo, da kupec kmetijskega zemljišča prebiva na zadevnem zemljišču ali blizu njega. V eni od prejšnjih predhodnih odločb, ko se določbe o prostem pretoku kapitala iz Pogodbe še niso neposredno uporabljale, je Sodišče EU navedlo, da je v primeru ozko določenih pogojev taka zahteva skladna z načelom svobode ustanavljanja ⁽⁷³⁾. Vendar je iz novejših sodne prakse razvidno, da zahteve v zvezi s prebivališčem niso skladne z načeli prostega pretoka kapitala.

V zadevi Ospelt je Sodišče EU izključilo zakonitost vsakega pogoja, ki zahteva, da mora pridobitelj prebivati na zemljišču ⁽⁷⁴⁾. Štiri leta pozneje, tj. leta 2007, je Sodišče EU menilo, da je zahteva, da ima pridobitelj stalno prebivališče na zadevnem zemljišču, ki je predmet prodaje, nesorazmerna. Ugotovilo je, da je taka zahteva v zvezi s prebivališčem zelo omejevalna, saj ne vpliva le na prosti pretok kapitala in svobodo ustanavljanja, ampak tudi na pravico pridobitelja do svobodne izbire svojega prebivališča ⁽⁷⁵⁾.

V tem primeru je bil eden od razlogov za zamisel o uvedbi zahteve, da mora imeti pridobitelj stalno prebivališče na zadevnem zemljišču, odvratanje od špekulacij z zemljišči. Sodišče EU je podrobno obravnavalo različne utemeljitve za tako zahtevo in vse zavrnilo. Ugotovilo je, da je treba za zmanjšanje špekulacij z zemljišči razmisliti o ukrepih, ki bodo manj škodljivi za prosti pretok kapitala in temeljne pravice kot zahteva v zvezi s prebivališčem. Sodišče EU je navedlo primera višjega davka na nadaljnjo prodajo zemljišča kmalu po pridobitvi in zahteve po znatnem najmanjšem trajanju najemnih pogodb za kmetijska zemljišča ⁽⁷⁶⁾.

Enako kot za obveznost, da mora imeti pridobitelj, če želi pridobiti zemljišče, prebivališče na zadevnem zemljišču, velja tudi za zahtevo, da mora prebivati v državi ali občini, kjer se zemljišče nahaja. Dejansko vsaka zahteva v zvezi s prebivališčem pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva. Sodišče EU je dejansko dosledno odločalo, da nacionalna pravila, „v skladu s katerimi razlikovanje temelji na prebivališču, tako da se nerezidentom odrečejo nekatere ugodnosti, ki so nasprotno priznane osebam, ki prebivajo na nacionalnem ozemlju, škodujejo predvsem državljanom drugih držav članic. Nerezidenti so največkrat tujci“ ⁽⁷⁷⁾. V zvezi s tem je treba poudariti, da bi bili glede vsake zahteve po znanju jezika zadevne države izraženi zelo podobni očitki.

⁽⁷¹⁾ Na podlagi razlogovanja v zadevi C-452/01, Ospelt, točke 49–53.

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

⁽⁷³⁾ Zadeva C-182/83, Fearon, točke 9–11.

⁽⁷⁴⁾ Zadeva C-452/01, Ospelt, točka 54.

⁽⁷⁵⁾ Zadeva C-370/05, Festersen, točki 35 in 40. Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic je temeljna pravica v skladu s Protokolom št. 4 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani 4. novembra 1950 v Rimu, ter členom 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

⁽⁷⁶⁾ Zadeva C-370/05, Festersen, točka 39.

⁽⁷⁷⁾ Zadeve C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt proti Schumacker, točka 28, C-513/03, van Hilten-van der Heijden, točka 44, C-370/05, Festersen, točka 25 in C-11/07, Eckelkamp, točka 46 (višji davek za nerezidente).

(g) *Prepoved prodaje pravnim osebam*

Nacionalni predpis, ki prepoveduje prodajo kmetijskih zemljišč pravnim osebam, pomeni omejitev prostega pretoka kapitala in, kjer je ustrezno, svobode ustanavljanja. Iz sodne prakse Sodišča EU je mogoče sklepati, da je tako omejitev težko upravičiti. Dejansko je Sodišče EU pri proučevanju pogoja, da mora pridobitelj zemljišča sam obdelovati zemljišče, ugotovilo, da taka omejitev pravnim osebam onemogoča, da bi pridobile kmetijsko zemljišče. V zadevnem primeru je Sodišče dvomilo, da je to potrebno za doseganje cilja zadevnega zakona, tj. za nadaljnjo uporabo kmetijskih zemljišč v kmetijske namene. Če je namen pravne osebe kmetovanje, predstavlja prepoved prodaje pravnim osebam oviro za posle, ki sami po sebi ne vplivajo na uporabo v kmetijske namene ⁽⁷⁸⁾. Iz premislekov Sodišča EU je mogoče sklepati, da taka prepoved ni upravičena, ker ni nujno, da se bo z njo dosegel navedeni cilj. V zvezi s tem se je Sodišče EU sklicevalo tudi na primere manj omejevalnih ukrepov, zlasti na ukrep, v skladu s katerim je prenos na pravno osebo odvisen od oddaje zemljišča v zakup za daljše obdobje ⁽⁷⁹⁾.

(h) *Omejitve v zvezi s pridobitvami*

Zgornje meje obsega lastništva zemljišč, ki jih lahko oseba pridobi ali ima v lasti, pomenijo omejitve prostega pretoka kapitala, saj omejujejo odločitve vlagateljev za pridobitev kmetijskih zemljišč. Čeprav jih je mogoče upravičiti s posebnimi cilji politike, je lahko njihova sorazmernost vprašljiva, odvisno od nacionalnih okoliščin. Zdi se, da so nekatere omejitve v zvezi s pridobitvami v nasprotju z nekaterimi cilji, ki jih je Sodišče EU priznalo kot prevladujoč javni interes, tj. povečanje kmetijskih gospodarstev, da bi se lahko izkoriščala na ekonomski podlagi, ali omogočanje razvoja vitalnih kmetij. Z drugega vidika se nekatere druge omejitve v zvezi s pridobitvami, glede na to, da so kmetijska zemljišča omejen vir, zdijo primerne za preprečevanje pretirane koncentracije lastništva zemljišč za podpiranje družinskih kmetij in razvoj srednje velikih kmetij. Proučiti bi bilo treba, ali presegajo tisto, kar je potrebno, in ali jih je mogoče nadomestiti z manj omejevalnimi alternativnimi ukrepi. Zato je treba proučiti dejansko upravičenost in sorazmernost takih omejitev v posameznem nacionalnem okviru, ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih okoliščin primera.

Komisija se je doslej seznanila z dvema vrstama ukrepov, povezanih z omejitvami v zvezi s pridobitvami, v nacionalnih zakonodajah. Nekatere države članice od regulativnega organa zahtevajo posebno dovoljenje za pridobitve, ki presegajo določeno velikost. Druge države članice so uvedle ali potrdile absolutne omejitve, ki so bile že uvedene.

Če je to upravičeno z legitimnim razlogom javnega interesa (kot je cilj doseganja bolj uravnotežene strukture lastništva) ter skladno s temeljnimi pravicami EU in splošnimi načeli prava Unije, kot sta prepoved diskriminacije in sorazmernost, se lahko nacionalne omejitve v zvezi s pridobitvami štejejo za skladne s pravom Unije. Ocena bo močno odvisna tudi od tega, ali nacionalni predpisi temeljijo na objektivnih in dobro opredeljenih merilih in ali so zadevnim posameznikom zagotovljena pravna sredstva.

(i) *Privilegiji v korist lokalnih pridobiteljev*

Predkupne pravice in drugi privilegiji v korist lokalnih kupcev zahtevajo posebno pozornost in pozorno proučitev. Privilegiji za lokalne prebivalce bi lahko pomenili privilegiranje lastnih državljanov države članice. Torej bi lahko predstavljali prikrito diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki je prepovedana s členom 63 (pa tudi členom 49) PDEU, saj privilegirajo svoje državljane, čeprav ne v formalnem smislu, pač pa v praksi. Dejansko je težko oporekati dejstvu, da je velika večina lokalnih kupcev državljanov zadevne države članice in da je zato verjetnost, da bodo tujci uživali privilegij, ki je zagotovljen lokalnim prebivalcem, precej manjša kot pri državljanih zadevne države ⁽⁸⁰⁾. Poleg tega bi taki ukrepi vsekakor, tudi če bi se štel, da se enako uporabljajo za vse, še vedno omejevali prosti pretok kapitala in, kjer je ustrezno, svobodo ustanavljanja, saj bi lahko ovirali naložbe nelokalnih prebivalcev v kmetijska zemljišča ali zmanjševali njihovo privlačnost ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Zadeva C-452/01, Ospelt, točka 51.

⁽⁷⁹⁾ Zadeva C-452/01, Ospelt, točka 52.

⁽⁸⁰⁾ V zvezi s tem glej sodbo Sodišča EU v zadevah C-279/93, Finanzamt Köln-Alttadt proti Schumacker, točka 28, C-513/03, van Hilten-van der Heijden, točka 44, C-370/05, Festersen, točka 25 in C-11/07, Eckelkamp, točka 46 (višji davek za nerezidente).

⁽⁸¹⁾ V zvezi z opredelitvijo omejitev pretoka kapitala glej sodbe Sodišča EU v zadevi C-112/05, Volkswagen, točka 19, združenih zadevah C-197/11 in 203/11, Libert, točka 44 in zadevi C-315/02, Lenz, točka 21.

Da bi bili privilegiji za lokalne pridobitelje združljivi z načeli prostega pretoka kapitala, morajo tako kot druge omejitve sorazmerno uresničevati legitimne cilje v javnem interesu. Ni mogoče izključiti, da bodo države članice uveljavljale javne cilje, ki jih je Sodišče EU priznalo kot legitimne, na primer povečanje velikosti kmetijskih zemljišč za razvoj vitalnih kmetij v lokalnih skupnostih ali ohranjanje stalne kmetijske skupnosti. Na tej ravni je pogoj, da privilegiji odražajo socialno-ekonomske vidike zastavljenih ciljev. To lahko velja, kadar so na primer lokalnim kmetom podeljene predkupne pravice za odpravo razdrobljenosti lastništva zemljišč ali če so lokalnim prebivalcem zagotovljene druge posebne pravice za odpravo pomislekov, ki izhajajo iz njihovega geografskega položaja (npr. manj razvite regije).

Očitno je, da privilegiji za lokalne prebivalce, ki niso nujno potrebni za uresničitev zastavljenega cilja, niso upravičeni ⁽⁸²⁾. To izhaja zlasti iz sodne prakse Sodišča EU v zadevi Libert. V tej zadevi je Sodišče EU proučilo sorazmernost nacionalnega predpisa, na podlagi katerega je bilo mogoče zemljišče v zadevni občini pridobiti samo pod naslednjimi pogoji: prvič, zahteva, da je oseba, na katero bo prenesena nepremičnina, vsaj šest zaporednih let pred prenosom prebivala v ciljni ali sosednji občini; drugič, morebitni kupec ali najemnik zemljišča mora na datum prenosa v povprečju vsaj polovico delovnega tedna opravljati dejavnost v zadevni občini; tretjič, morebitni kupec ali najemnik je zaradi pomembnih dolgotrajnih okoliščin poklicno, družinsko, socialno ali ekonomsko povezan z zadevno občino. Odločilo je, da je ta nacionalni predpis nesorazmeren. Pojasnilo je, da nobeden od teh pogojev ne izraža neposredno socialno-ekonomskih vidikov, povezanih s ciljem, ki ga je navedla država članica, tj. zaščititi izključno manj premožne lokalne prebivalce na trgu nepremičnin. Ta pravni pogoj bi lahko izpolnili ne le manj premožni lokalni prebivalci, ampak tudi druge osebe, ki imajo zadostna sredstva in ki posledično nimajo nobene posebne potrebe po socialni zaščiti na nepremičninskem trgu. Navedeni pogoji zato presegajo tisto, kar je potrebno za doseganje zastavljenega cilja. Poleg tega je treba opozoriti, da je bilo treba proučiti manj omejevalne ukrepe, kot so tisti, določeni v zadevnem nacionalnem predpisu ⁽⁸³⁾.

(j) Pogoj vzajemnosti

Države članice ne smejo pridobivanja kmetijskih zemljišč s strani državljanov druge države članice EU pogojevati s tem, da je njihovim državljanom dovoljeno, da pridobijo kmetijsko zemljišče v državi porekla državljana EU druge države članice. Sodišče EU že dolgo zavrača zahtevo glede vzajemnosti kot neskladno z načeli prava Unije. Obveznost izpolnjevanja zahtev prava Unije ni odvisna od izpolnjevanja teh zahtev s strani drugih držav članic ⁽⁸⁴⁾. V primeru kršitve prava Unije s strani države članice ima katera koli druga država članica pravico, da zoper državo članico kršiteljico vloži tožbo na Sodišču EU (člen 259 PDEU). Poleg tega Komisija kot varuhinja Pogodbe spremlja izpolnjevanje zahtev prava Unije s strani držav članic in je pooblaščen za začetek postopkov za ugotavljanje kršitev, po potrebi z vložitvijo tožbe na Sodišču EU zoper države članice kršiteljice.

5. Končne opombe

Iz navedenega je jasno, da lahko države članice v skladu s pravom Unije upoštevajo legitimne pomisleke glede politike. Za svoje trge kmetijskih zemljišč lahko določijo ustrezno politiko. Sodišče EU je priznalo številne cilje kmetijske politike, ki bi lahko upravičili omejitve temeljnih svoboščin. Glavni pogoj je, da so cilji jasno določeni in da so izbrani instrumenti sorazmerni s temi cilji v smislu, da ne presegajo tistega, kar je potrebno, in da niso diskriminatorni.

Naloga Komisije kot varuhinje Pogodb je zagotoviti skladnost nacionalnih ukrepov s pravom Unije. Službe Komisije so vedno na voljo za pomoč organom držav članic pri zagotavljanju skladnosti nacionalnih zakonodajnih ukrepov s pravom Unije. Kot prvi korak je v novembru 2017 načrtovano srečanje s strokovnjaki iz držav članic, namenjeno

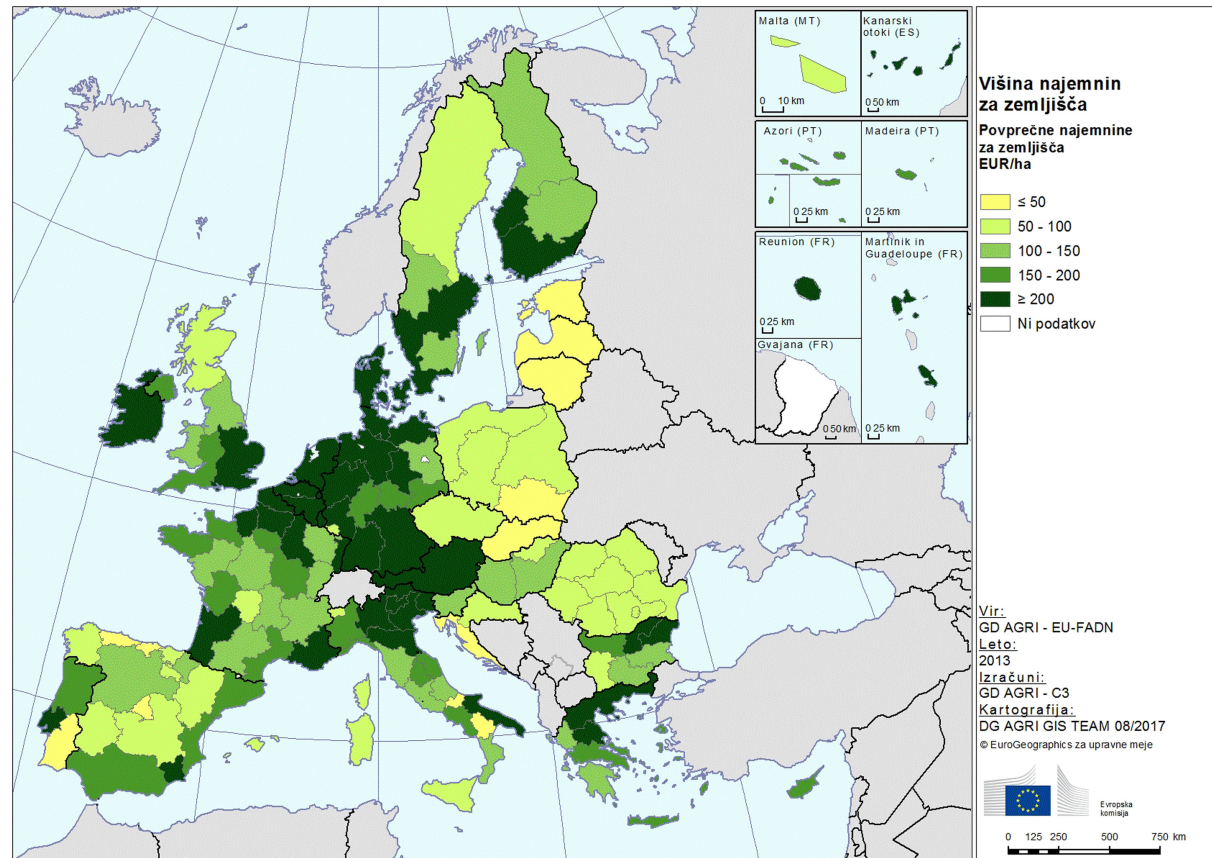
⁽⁸²⁾ Sodišče EU je na primer zavrnilo posebne pravice za pridobitelje, „dovolj povezane z občino“, kar zadeva njihovo dolgotrajno „poklicno, družinsko, socialno ali ekonomsko povezanost“, tj. pravice, ki so bile podeljene za zaščito manj premožnih lokalnih prebivalcev na nepremičninskem trgu. To je pojasnilo z ugotovitvijo, da lahko take pogoje izpolnijo ne le manj premožni lokalni prebivalci, ampak tudi druge osebe, ki imajo zadostna sredstva in nimajo nobene posebne potrebe po socialni zaščiti na nepremičninskem trgu (združeni zadevi C-197/11 in C-203/11, Eric Libert, točke 54–56).

⁽⁸³⁾ Združeni zadevi C-197/11 in C-203/11, Eric Libert, točke 54–56.

⁽⁸⁴⁾ Zadevi C-118/07, Komisija proti Finski, točka 48 in C-266/03, Komisija proti Luksemburgu, točka 35: „država članica [se] ne more sklicevati na načelo recipročnosti in v utemeljitev svoje neizpolnitve navajati morebitno kršitev določb pogodbe s strani druge države članice“.

predstavitvi tega sporočila in razpravi o njem. Ti stiki so lahko koristni za države članice za dobro razumevanje in pravilno razlago prava Unije. Pomagajo lahko tudi službam Komisije pri boljšem razumevanju posebnih okoliščin, ki lahko obstajajo v posamezni državi. Poleg tega Komisija namerava še naprej pomagati državam članicam pri izmenjavi dobrih praks o urejanju trgov kmetijskih zemljišč.

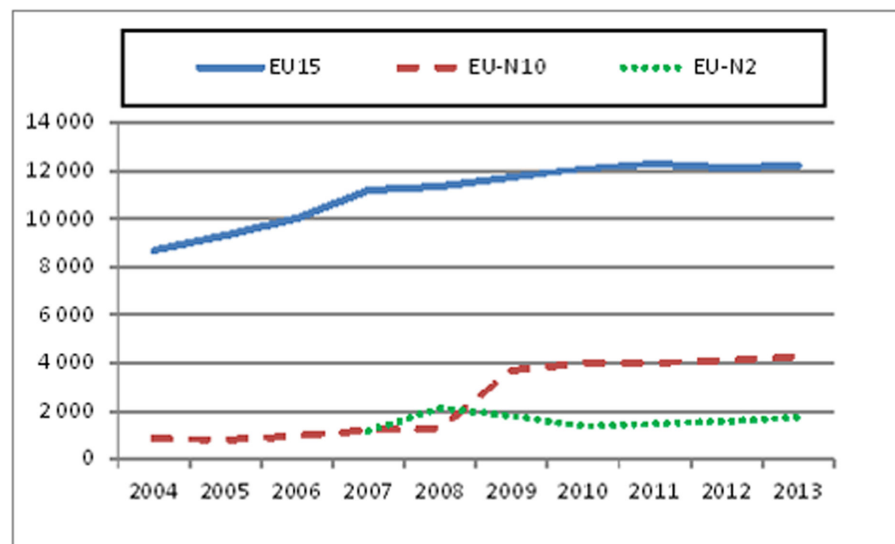
Slika 1

Višina najemnin za zemljišča kot kazalnik cen zemljišč ⁽¹⁾

Vir: GD za kmetijstvo in razvoj podeželja na podlagi FADN.

⁽¹⁾ Letna najemnina, ki jo morajo kmetje plačati za en hektar zemljišča, se običajno šteje za najboljši približek cene zemljišča. Iz zemljevida je razvidno, da se višina najemnin za zemljišča med regijami EU znatno razlikuje, in sicer ne le zaradi dejavnikov, povezanih s ponudbo in povpraševanjem, ampak tudi zaradi razlik v splošni ravni cen (kupna moč) med državami in v regulativnem okolju. Leta 2013 je bila najvišja povprečna najemnina za zemljišče na hektar na Kanarskih otokih in Nizozemskem (približno 1 300 EUR oziroma 780 EUR). Najemnine za zemljišča so bile zelo visoke v hamburški regiji (670 EUR) in na Danskem (610 EUR). Po drugi strani pa so bile najemnine še posebno nizke v Latviji in Estoniji (manj kot 30 EUR na hektar) in številnih regijah z neugodnimi pogoji za intenzivno kmetijsko proizvodnjo – EU-FADN, mreža za zbiranje računovodskih podatkov s kmetijskih gospodarstev, ki je navedena na slikah 1 in 2, zbira letne podatke o vrednosti premoženja na kmetijah (vključno z zemljišči) in najemninah za vzorec 87 000 tržno usmerjenih kmetij po vsej EU. Eurostatova letna zbirka nacionalnih podatkov o cenah zemljišč in najemninah je trenutno v pripravi.

Slika 2

Dolgoročni razvoj vrednosti zemljišč/ha (povprečje v EUR) ⁽¹⁾

Vir: GD za kmetijstvo in razvoj podeželja na podlagi FADN.

⁽¹⁾ „Vrednost zemljišča“ se meri v skladu z vrednostjo zemljišča na koncu obračunskega obdobja; „hektar“ je izražen v skladu z zemljiščem v posesti lastnika; „EU-N 10“ pomeni deset držav, ki so se pridružile Uniji leta 2004 (Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija); „EU-N 2“ pomeni državi, ki sta se pridružili leta 2007 (Bolgarija in Romunija).