

Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την απόκτηση γεωργικής γης και με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

(2017/C 350/05)

Οι νομοθεσίες ορισμένων κρατών μελών παρέχουν προστασία στη γεωργική γη. Δεδομένου ότι πρόκειται για σπάνιο και ιδιαίτερο αγαθό, η απόκτηση γεωργικής γης υπόκειται συχνά σε συγκεκριμένους όρους και περιορισμούς. Οι εθνικές αυτές νομοθεσίες για τη χρήση της γης, οι οποίες ισχύουν σε αρκετά κράτη μέλη της ΕΕ, επιδιώκουν ποικίλους στόχους, από τη διατήρηση της αγροτικής εκμετάλλευσης της γεωργικής γης έως τον περιορισμό της συγκέντρωσης γης. Το κοινό χαρακτηριστικό τους είναι ότι αποσκοπούν στην αποφυγή της υπερβολικής κερδοσκοπίας στον τομέα της γης. Ορισμένες από τις ανησυχίες στις οποίες εδράζονται οι εν λόγω νομοθεσίες, ιδιαίτερα η συγκέντρωση γης και η κερδοσκοπία, έχουν αρχίσει προσφάτως να καταλαμβάνουν σημαντικότερη θέση στην πολιτική ατζέντα. Στις 27 Απριλίου 2017, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε έκθεση σχετικά με τη συγκέντρωση γεωργικής γης και την πρόσβαση στη γη για τους γεωργούς⁽¹⁾.

Η απόκτηση γεωργικής γης διέπεται από το δίκαιο της ΕΕ. Οι επενδυτές εντός της ΕΕ απολαύουν των θεμελιωδών ελευθεριών, πρωτίστως της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων και της ελευθερίας εγκατάστασης. Οι εν λόγω ελευθερίες συνιστούν αναπόσπαστα τμήματα της εσωτερικής αγοράς, στην οποία εμπορεύματα, πρόσωπα, υπηρεσίες και κεφάλαια μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα. Η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει και τη γεωργία⁽²⁾. Πρόσφατα, η Επιτροπή τόνισε ότι η κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) επιδιώκει να συμβάλει στις δέκα προτεραιότητες που έχει θέσει, στις οποίες περιλαμβάνεται μια βαθύτερη και δικαιότερη εσωτερική αγορά⁽³⁾. Παράλληλα, το δίκαιο της ΕΕ αναγνωρίζει τις ιδιαιτερότητες της γεωργικής γης. Οι Συνθήκες επιτρέπουν την επιβολή περιορισμών στις ξένες επενδύσεις στη γεωργική γη, όταν αυτοί είναι αναλογικοί για την προστασία των θεμιτών δημόσιων συμφερόντων όπως η πρόληψη της υπερβολικής κερδοσκοπίας στον τομέα της γης, η διατήρηση των αγροτικών κοινοτήτων ή η διατήρηση και η ανάπτυξη της βιώσιμης γεωργίας. Αυτό προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ). Αντίθετα από τις άλλες θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης, η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων – με πιθανούς θεμιτούς περιορισμούς σε αυτήν όπως αποφασίζει το ΔΕΕ – εκτείνεται επίσης στους επενδυτές από τρίτες χώρες. Η παρούσα ερμηνευτική ανακοίνωση καλύπτει επομένως την απόκτηση γεωργικής γης από επενδυτές που βρίσκονται τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ.

Η ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής αναφέρεται στα οφέλη και τις προκλήσεις των ξένων⁽⁴⁾ επενδύσεων στη γεωργική γη (1). Επίσης, περιγράφει το εφαρμοστέο δίκαιο της ΕΕ (2), καθώς και τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ (3). Τέλος, η Επιτροπή συνάγει ορισμένα γενικά συμπεράσματα από τη νομολογία σχετικά με τρόπους διαφύλαξης του θεμιτού δημόσιου συμφέροντος σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ (4). Συνεπώς, η ανακοίνωση επιδιώκει τον εμπλουτισμό του διαλόγου σχετικά με τις ξένες επενδύσεις στη γεωργική γη, την προσφορά αρωγής στις προσπάθειες των κρατών μελών τα οποία προσαρμόζουν επί του παρόντος τη νομοθεσία τους ή επιθυμούν να την προσαρμόσουν σε μεταγενέστερο στάδιο, καθώς και την προώθηση της ευρύτερης διάδοσης των βέλτιστων πρακτικών στον περίπλοκο αυτόν τομέα. Ταυτόχρονα, ανταποκρίνεται στο αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να δημοσιεύσει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη ρύθμιση των αγορών γεωργικής γης με τρόπο που συνάδει με το δίκαιο της ΕΕ⁽⁵⁾.

1. Απόκτηση γεωργικής γης στην ΕΕ

α) Η ανάγκη για ρύθμιση των αγορών γεωργικής γης

Η γεωργική γη αποτελεί ιδιαίτερο αγαθό. Το 2012 τα Ηνωμένα Έθνη απηύθυναν έκκληση προς τα κράτη να διασφαλίσουν την υπεύθυνη διαχείριση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Για τον σκοπό αυτό, ο Οργανισμός Τροφίμων και Γεωργίας των Ηνωμένων Εθνών (FAO) εξέδωσε «προαιρετικές κατευθυντήριες γραμμές» για τη διαχείριση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος⁽⁶⁾. Οι κατευθυντήριες γραμμές υπογραμμίζουν την καίρια σημασία της γης «για την πραγμάτωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την επισιτιστική ασφάλεια, την εξάλειψη της φτώχειας, τους αειφόρους βιοτικούς πόρους, την κοινωνική σταθερότητα, τη στεγαστική εξασφάλιση, την αγροτική ανάπτυξη, και την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη»⁽⁷⁾. Η γεωργική γη, που καλύπτει σχεδόν

⁽¹⁾ Βλέπε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Έκθεση σχετικά με την σημερινή κατάσταση της συγκέντρωσης γεωργικής γης στην ΕΕ: πώς μπορεί να διευκολυνθεί η πρόσβαση στη γη για τους γεωργούς», 2016/2141(INI).

⁽²⁾ Βλέπε άρθρο 38 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁽³⁾ IP/17/187 της 2ας Φεβρουαρίου 2017, https://ec.europa.eu/commission/priorities_el

⁽⁴⁾ Ο όρος «ξένοι επενδυτές» που χρησιμοποιείται στην παρούσα ανακοίνωση αναφέρεται σε επενδυτές εντός της ΕΕ και, στον βαθμό που εφαρμόζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, επίσης σε επενδυτές τρίτων χωρών (βλέπε κεφάλαιο 2). Υπενθυμίζεται ότι, από πρακτική άποψη, οι περισσότερες αποκτήσεις γεωργικών εκτάσεων της ΕΕ πραγματοποιούνται εντός της Ένωσης.

⁽⁵⁾ Βλέπε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Έκθεση σχετικά με την σημερινή κατάσταση της συγκέντρωσης γεωργικής γης στην ΕΕ: πώς μπορεί να διευκολυνθεί η πρόσβαση στη γη για τους γεωργούς», 2016/2141(INI), παράγραφος 37.

⁽⁶⁾ «Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security» (Προαιρετικές κατευθυντήριες γραμμές για την υπεύθυνη διακυβέρνηση της ιδιοκτησίας γαιών, αλιευμάτων και δασών στο πλαίσιο της εθνικής επισιτιστικής ασφάλειας).

⁽⁷⁾ Βλέπε σημείο 2.4.1 των προαιρετικών κατευθυντήριων γραμμών. Η καίρια σημασία της γης για την επισιτιστική ασφάλεια, δεδομένου ότι πρόκειται για πεπερασμένο φυσικό πόρο, υπογραμμίζεται επίσης στο έγγραφο: Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της 21ης Ιανουαρίου 2015 με θέμα Αρπαγή γης – Σήμα κινδύνου για την Ευρώπη και απειλή για την οικογενειακή γεωργία (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας), σημείο 6.3.

το ήμισυ της επικράτειας της ΕΕ, είναι εκτεθειμένη σε πιέσεις από μη γεωργικές χρήσεις και, κατά περιόδους, από την αυξανόμενη ζήτηση σε τρόφιμα, ενέργεια και βιομάζα. Κάθε χρόνο στην Ευρώπη, η οικιστική εξάπλωση και οι υποδομές μεταφορών έχουν ως αποτέλεσμα να χάνονται εδάφη έκτασης μεγαλύτερης από την πόλη του Βερολίνου ⁽⁹⁾.

Ορισμένα εθνικά συντάγματα ⁽⁹⁾ και πολλές εθνικές νομοθεσίες για τη χρήση της γης παρέχουν ειδική προστασία για τη γεωργική γη. Ιδίως τελευταία, η προστασία της γεωργικής γης συγκαταλέγεται μεταξύ των προτεραιοτήτων στην πολιτική ατζέντα αρκετών χωρών. Από το 2013 και μετά, και ιδίως μετά το πέρας των μεταβατικών περιόδων που είχαν χορηγηθεί βάσει των Συνθηκών Προσχώρησης ⁽¹⁰⁾, η Ουγγαρία, η Σλοβακία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Βουλγαρία, η Ρουμανία και η Πολωνία έχουν θεσπίσει νόμους για τη χρήση της γης με στόχο την αντιμετώπιση ανεπιθύμητων εξελίξεων στις κτηματαγορές τους.

Επί του παρόντος, η ανάγκη ρύθμισης των αγορών γεωργικής γης θα μπορούσε να είναι ιδιαίτερα επιτακτική στις χώρες που έχουν υποστεί ολοκληρωμένες αγροτικές μεταρρυθμίσεις τα τελευταία έτη ⁽¹¹⁾. Η απόδοση και η ιδιωτικοποίηση κρατικής γης έχουν είτε ολοκληρωθεί είτε δρομολογηθεί σε ορισμένα κράτη μέλη ⁽¹²⁾. Επιπλέον, οι τιμές της αγροτικής γης στα συγκεκριμένα κράτη μέλη παραμένουν χαμηλές σε σχέση με άλλα κράτη μέλη (βλέπε σχήμα 1 στο παράρτημα), παρά την άνοδο που παρατηρήθηκε κατά την τελευταία δεκαετία (βλέπε σχήμα 2 στο παράρτημα) ⁽¹³⁾. Στο πλαίσιο αυτό, οι αγρότες έχουν εκφράσει ανησυχίες όσον αφορά το πιθανό ενδιαφέρον άλλων επενδυτών για γεωργικές εκτάσεις.

Οι ρυθμίσεις σχετικά με την πώληση γαιών αποσκοπούν γενικά στη διαφύλαξη των γεωργικών χαρακτηριστικών των περιουσιακών στοιχείων, της ορθής καλλιέργειας της γης, της βιωσιμότητας των υφιστάμενων γεωργικών εκμεταλλεύσεων και των διασφαλίσεων κατά της κερδοσκοπίας στον τομέα. Για τον σκοπό αυτό, τέτοιου είδους ρυθμίσεις συχνά απαιτούν διοικητική άδεια για την πώληση γαιών και εξουσιοδοτούν αρμόδιες αρχές ή οργανισμούς να αντιτίθενται σε πωλήσεις που αντιβαίνουν στους στόχους του κανονισμού. Αυτό συμβαίνει συχνά σε περιπτώσεις που η γη πρόκειται να πωληθεί σε μη γεωργό ενώ έχει εκδηλωθεί ενδιαφέρον για αυτή τοπικός γεωργός που χρειάζεται γη. Οι αρμόδιες αρχές μπορούν επίσης να παρέμβουν αν θεωρούν ότι η τιμή πώλησης είναι δυσανάλογη με την αξία της γης. Ορισμένες ρυθμίσεις που αφορούν στις πωλήσεις γαιών χορηγούν δικαιώματα προτίμησης στις αρμόδιες αρχές ή οργανισμούς, προκειμένου οι τελευταίοι να δύνανται να μεταπωλούν τη γη σε άλλο αγοραστή ή να την εκμισθώνουν σύμφωνα με τη γεωργική πολιτική. Μία άλλη ρυθμιστική προσέγγιση για την αντιμετώπιση της ενοποίησης της τοπικής γης είναι η χορήγηση δικαιωμάτων προτίμησης σε συγκεκριμένες κατηγορίες ενδιαφερομένων, όπως ο μισθωτής ή ο ιδιοκτήτης του ακινήτου που γειτνιάζει με τη γη προς πώληση ⁽¹⁴⁾.

β) Οι ξένες επενδύσεις, μολοντί αυξάνονται, παραμένουν χαμηλές

Οι ξένες επενδύσεις σε γεωργική γη στην Ευρώπη φαίνεται ότι είναι περιορισμένες. Ιδίως στην ΕΕ των 15 ⁽¹⁵⁾, οι επενδύσεις από την αλλοδαπή σε γεωργική γη εξακολουθούν να αποτελούν εξαίρεση ⁽¹⁶⁾. Το ενδιαφέρον των ξένων επενδυτών επικεντρώνεται περισσότερο στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης όπου, από το 1989 και μετά, η γεωργία έχει γνωρίσει αξιοσημείωτη μετάβαση από κρατικά αγροκτήματα ή συνεταιρισμούς στην ιδιωτική γεωργία στις οικονομίες της αγοράς.

Η άντληση αξιόπιστων στοιχείων σχετικά με τις ξένες επενδύσεις είναι δυσχερής, ιδίως όταν πρόκειται για γεωργική γη. Επί παραδείγματι, σύμφωνα με στοιχεία που έχει συγκεντρώσει η Επιτροπή, τα οποία βασίζονται στη βάση δεδομένων της Land Matrix ⁽¹⁷⁾, από το 2004 και μετά ξένοι επενδυτές έχουν αποκτήσει δικαιώματα χρήσης ή ελέγχου επί περίπου 68 000 ha στη

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ Επί παραδείγματι, σύμφωνα με το άρθρο 21 παράγραφος 1 του βουλγαρικού συντάγματος: «[Η] γη αποτελεί θεμελιώδη εθνικό θησαυρό που προστατεύεται ιδιαίτερα από το κράτος και την κοινωνία».

⁽¹⁰⁾ Οι Συνθήκες Προσχώρησης προέβλεπαν προσωρινές παρεκκλίσεις από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων σε σχέση με την απόκτηση γεωργικής γης. Επετράπη στα υπό ένταξη κράτη μέλη να διατηρήσουν, κατά τη μεταβατική περίοδο, τα εθνικά καθεστώτα τους, τα οποία απαγόρευαν την απόκτηση γαιών από υπηκόους άλλων κρατών μελών της ΕΕ ή χωρών ΕΟΧ. Οι εν λόγω παρεκκλίσεις έληξαν την 1η Ιανουαρίου 2014 για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, την 1η Μαΐου 2014 για την Ουγγαρία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, τη Σλοβακία και την 1η Μαΐου 2016 για την Πολωνία (η παρέκκλιση για την Κροατία θα λήξει το 2020 με τη δυνατότητα αίτησης για τριετή παράταση).

⁽¹¹⁾ Το γεγονός αυτό υπογραμμίζεται, λόγου χάρι, από την Επιτροπή Γεωργίας της Ουγγρικής Εθνοσυνέλευσης σε γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της 26ης Μαΐου 2015 σχετικά με την έναρξη εξέτασης της νομοθεσίας που διέπει τη χρήση και την ιδιοκτησία γεωργικής γης στα νέα κράτη μέλη: 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⁾ Βλέπε επίσης: 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, τόμος 52, τεύχος 2, σ. 186-205.

⁽¹⁵⁾ Οι χώρες που αποτελούσαν την Ευρωπαϊκή Ένωση έως το 2004: Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Ισπανία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο.

⁽¹⁶⁾ Υπάρχουν, λόγου χάρι, εκθέσεις σχετικά με πρόσφατες κινεζικές επενδύσεις σε ορισμένες γεωργικές εκμεταλλεύσεις και αμπελώνες της Γαλλίας: R. Levesque, Chinese purchases in the Berry, στο: *La Revue foncière* Μάιος-Ιούνιος, 2016, σ. 10.

⁽¹⁷⁾ Μια πρωτοβουλία της Διεθνούς Συμμαχίας για τη Γη (ILC): www.landmatrix.org

Βουλγαρία, 8 000 ha στη Λιθουανία και 84 000 ha στη Ρουμανία. Οι εν λόγω εκτιμώμενες αγορές καλύπτουν ποσοστό αρόσιμης γης ύψους 1,3 % στη Βουλγαρία, 2,3 % στη Λιθουανία και 0,4 % στη Ρουμανία ⁽¹⁸⁾. Η κατάσταση δεν φαίνεται να διαφέρει σημαντικά σε άλλες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Όπως προκύπτει από επίσημα στατιστικά στοιχεία από την Ουγγαρία και την Πολωνία, στον βαθμό που είναι διαθέσιμα, ή από μελέτες που καλύπτουν τη Σλοβακία και τη Λετονία, περίπου το 1 % των χρησιμοποιούμενων αρόσιμων γαιών βρίσκεται στα χέρια αλλοδαπών ⁽¹⁹⁾.

Ωστόσο, το ενδιαφέρον των ξένων επενδυτών για τη γεωργική γη παρουσιάζει αυξητική τάση. Φαίνεται ότι η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση επηρέασε ιδιαίτερα τις επενδύσεις στη γεωργική γη. Οι επενδυτές που είναι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, αναζητώντας εναλλακτικές σε μια περίοδο αναταραχής στις χρηματοπιστωτικές αγορές, τοποθέτησαν κεφάλαια στη γεωργική γη ⁽²⁰⁾. Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, οι ανησυχίες σχετικά με την επισιτιστική ασφάλεια, καθώς και τα προγράμματα για τα βιοκαύσιμα και το βιοαέριο, συνέβαλαν στην αύξηση του ενδιαφέροντος των επενδυτών ⁽²¹⁾.

γ) Η απόκτηση γεωργικής γης στην πολιτική ατζέντα

Οι ανησυχίες για τις ξένες επενδύσεις στη γεωργική γη δεν είναι κάτι νέο. Ωστόσο, η πρόσφατη κρίση που έπληξε τις επενδύσεις στη γεωργική γη έχει εντείνει τις ανησυχίες σε ορισμένα κράτη μέλη. Κατ' αρχάς, ενίοτε υπάρχει η αντίληψη ότι οι ξένοι επενδυτές παραγκωνίζουν τους τοπικούς γεωργούς. Δεύτερον, και πιο πρόσφατα, υπάρχει ανησυχία ότι οι (συρρικνούμενες) εκτάσεις καλλιεργήσιμης γης αποτελούν αντικείμενο εκμετάλλευσης από κερδοσκόπους ή αδιάτακτους επενδυτές. Εκφράζονται φόβοι σχετικά με την αυξανόμενη συγκέντρωση γης και την κερδοσκοπία, και με τον αρνητικό αντίκτυπο αυτών στην επισιτιστική ασφάλεια, την ποιότητα του εδάφους και τη γεωργική ανάπτυξη. ⁽²²⁾ Ορισμένοι επικριτές αμφισβητούν τα οφέλη των ξένων αποκτήσεων στην ΕΕ και ισχυρίζονται ότι τα διεθνή επενδυτικά κεφάλαια και οι εταιρείες αποσπούν έγχειους πόρους από μικρούς και φτωχούς γεωργούς και διαταράσσουν τη γεωργική ανάπτυξη ⁽²³⁾.

Οι εν λόγω ανησυχίες απασχολούν επίσης τα ευρωπαϊκά όργανα. Στις 21 Ιανουαρίου 2015, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) εξέδωσε γνωμοδότηση με θέμα «Αρπαγή γης – Σήμα κινδύνου για την Ευρώπη και απειλή για την οικογενειακή γεωργία» ⁽²⁴⁾. Προσδιόρισε την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων ως κινητήρια δύναμη για τις αποκτήσεις γης τις οποίες θεωρεί «αρπαγή γης».

Ενδιαφέρον για το ίδιο ζήτημα έχει επιδείξει και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ζήτησε την εκπόνηση μελέτης σχετικά με την «Έκταση της αρπαγής γεωργικής γης στην ΕΕ», η οποία δημοσιεύτηκε τον Μάιο του 2015 ⁽²⁵⁾. Στις 27 Απριλίου 2017, το Κοινοβούλιο ενέκρινε «Έκθεση σχετικά με τη σημερινή κατάσταση της συγκέντρωσης γεωργικής γης στην ΕΕ: πώς μπορεί να διευκολυνθεί η πρόσβαση στη γη για τους γεωργούς» ⁽²⁶⁾. Η έκθεση επισημαίνει τον βαθμό της συγκέντρωσης της γεωργικής γης στα χέρια ολιγάριθμων γεωργικών και μη γεωργικών επιχειρήσεων, καθώς και τους εγγενείς κινδύνους, όπως

⁽¹⁸⁾ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, The Movement of Capital and the Freedom of Payments (Ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και ελευθερία των πληρωμών), 5 Μαρτίου 2015, SWD (2015) 58 final, σ. 21. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι τα στοιχεία δεν είναι πάντα άμεσα διαθέσιμα και, συνεπώς, οι υφιστάμενες εκτιμήσεις ποικίλλουν σημαντικά. Ενδεικτικά, έχει αναφερθεί ότι η ιδιοκτησία γεωργικής γης από αλλοδαπούς στη Ρουμανία έχει αυξηθεί κατά 57 % από το 2010 έως το 2013 και ότι, στη Ρουμανία, αντιστοιχούσε σε ποσοστό 7 % περίπου της συνολικής γεωργικής έκτασης το 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, σ. 10.

⁽¹⁹⁾ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών, Extent of Farmland Grabbing in the EU (Έκταση της αρπαγής γεωργικής γης στην ΕΕ), Μελέτη, 2015, σ. 19-20.

⁽²⁰⁾ Ακολουθούν ορισμένα παραδείγματα: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών, Extent of Farmland Grabbing in the EU (Έκταση της αρπαγής γεωργικής γης στην ΕΕ), Μελέτη, 2015, σ. 23 (επί παραδείγματι, επενδύσεις του ομίλου Dutch Rabobank Group στην Πολωνία και τη Ρουμανία, της ιταλικής ασφαλιστικής εταιρείας Generali στη Ρουμανία, της γερμανικής Allianz στη Βουλγαρία, του βελγικού τραπεζικού και ασφαλιστικού ομίλου KBC στην Ανατολική Γερμανία και τη Λιθουανία).

⁽²¹⁾ Ο αντίκτυπος της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης στη γεωργία εξακολουθεί να είναι αμφιλεγόμενος. Ενώ η κρίση στο γεωργικό εισόδημα έγινε αισθητή το 2009, αυτό ανέκαμψε γρήγορα και μπόρεσε να κλείσει περαιτέρω το κενό με τον μέσο ακαθάριστο μισθό στην οικονομία. Παράλληλα, σημειώθηκε προσωρινή επιβράδυνση στην εκροή εργατικού δυναμικού από τη γεωργία, ακόμη και στασιμότητα ή αύξηση σε ορισμένα κράτη μέλη.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Πρόσνοι/ΕΕΣ, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (εκδότης), 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. και Borrás, S.M. (επιμέλεια) (2013), Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe, Άμστερνταμ, Transnational Institute· Van der Ploeg, J.D., 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, 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/ (προσπελάστηκε το 2016).

⁽²⁴⁾ Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της 21.1.2015 με θέμα Αρπαγή γης – Σήμα κινδύνου για την Ευρώπη και απειλή για την οικογενειακή γεωργία (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας), σημεία 1.9 και 1.12.

⁽²⁵⁾ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών, Extent of Farmland Grabbing in the EU (Έκταση της αρπαγής γεωργικής γης στην ΕΕ), Μελέτη, 2015, σ. 17, 24, 25.

⁽²⁶⁾ Βλέπε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Έκθεση σχετικά με την σημερινή κατάσταση της συγκέντρωσης γεωργικής γης στην ΕΕ: πώς μπορεί να διευκολυνθεί η πρόσβαση στη γη για τους γεωργούς», 2016/2141(INI).

η δύσκολη πρόσβαση στη γη για τους γεωργούς (ιδίως όταν πρόκειται για μικρές κλίμακας και οικογενειακές γεωργικές εκμεταλλεύσεις). Συνεπώς, το Κοινοβούλιο απευθύνει έκκληση για καλύτερη παρακολούθηση των εξελίξεων στις αγορές πώλησης γαιών. Ειδικότερα, καλεί την Επιτροπή να παρακολουθεί όλους τους συναφείς τομείς πολιτικής, ιδίως τη γεωργία, την οικονομία και τις επενδύσεις, «για να εξακριβώσει εάν αυτοί ενισχύουν ή αντιθέτως εμποδίζουν τη συγκέντρωση γεωργικής γης στην ΕΕ». Το Κοινοβούλιο καλεί επίσης την Επιτροπή «να δημοσιεύσει μια σαφή και κατανοητή δέσμη κριτηρίων» που να «καθιστά σαφές στα κράτη μέλη ποια ρυθμιστικά μέτρα της κτηματαγοράς επιτρέπονται» δυνάμει του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όσον αφορά την ευρύτερη ατζέντα πολιτικής, άλλες πολιτικές εκλαμβάνονται ως δυνητικός παράγοντας επιρροής. Οι απαντήσεις που δόθηκαν στο πλαίσιο της πρόσφατης δημόσιας διαβούλευσης για την απλούστευση και τον εκσυγχρονισμό της ΚΓΠ υπέδειξαν ως μείζονα ανησυχία των γεωργών ορισμένα ζητήματα, όπως οι διοικητικές απαιτήσεις, τα ρυθμιστικά μέτρα στον τομέα της γης και ιδίως οι υψηλές τιμές της γεωργικής γης σε ορισμένα κράτη μέλη. Επιπροσθέτως, ανησυχίες είχαν διατυπωθεί παλαιότερα σχετικά με τα διαφορετικά επίπεδα των άμεσων ενισχύσεων μεταξύ των κρατών μελών, που δεν διασφαλίζουν πάντα ίσους όρους ανταγωνισμού όσον αφορά την πρόσβαση στη γεωργική γη. Η διαφορά στις άμεσες ενισχύσεις αντιμετωπίστηκε στο τελευταίο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ 2014-2020) μέσω της λεγόμενης εξωτερικής σύγκλισης των άμεσων ενισχύσεων και δεν αποκλείεται να προσελκύσει και πάλι το ενδιαφέρον.

Επιπλέον, άλλα μέτρα της ΕΕ μπορεί να είναι συναφή στο πλαίσιο της απόκτησης γεωργικής γης, όπως η οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁽²⁷⁾ που άρχισε να ισχύει πρόσφατα. Σκοπός της οδηγίας είναι η ενίσχυση της διαφάνειας σχετικά με τους πραγματικούς ιδιοκτήτες εταιρειών και καταπιστευμάτων, εξέλιξη που θα μπορούσε να μετριάσει τις ανησυχίες οι οποίες επί του παρόντος αντιμετωπίζονται με περιορισμούς ως προς την απόκτηση γεωργικής γης σε ορισμένες χώρες, στις περιπτώσεις που οι αρχές φοβούνται ότι οι μεταβιβάσεις μεριδίων μεταξύ νομικών προσώπων που κατέχουν γεωργική γη μπορεί να χρησιμοποιηθούν για την καταστράτηγηση των όρων που επιβάλλονται στους αγοραστές. Η πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής για τροποποίηση της εν λόγω οδηγίας αναμένεται να ενισχύσει περαιτέρω τη διαφάνεια.

Τέλος, όσον αφορά τους επενδυτές από τρίτες χώρες, η πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής για ένα πλαίσιο για τον έλεγχο των άμεσων ξένων επενδύσεων έχει ως στόχο να παρέχει ασφάλεια δικαίου στα κράτη μέλη που διαθέτουν, ή επιθυμούν να καθιερώσουν, μηχανισμούς για τον έλεγχο των άμεσων επενδύσεων από τρίτες χώρες, δεδομένης της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει τις άμεσες ξένες επενδύσεις⁽²⁸⁾. Η πρόταση θεσπίζει ένα πλαίσιο που επιτρέπει στα κράτη μέλη, και σε ορισμένες περιπτώσεις στην Επιτροπή, να επανεξετάζουν τις άμεσες επενδύσεις από τρίτες χώρες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιτρέποντας παράλληλα στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις συγκεκριμένες καταστάσεις και συνθήκες σε κάθε χώρα, με σκοπό την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας. Οι νέοι κανόνες επιτρέπουν στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν κατάλληλους μηχανισμούς ελέγχου για τις άμεσες ξένες επενδύσεις, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις που προβλέπονται στον κανονισμό⁽²⁹⁾.

δ) Τα οφέλη των ξένων επενδύσεων σε ορθά ρυθμισμένες κτηματαγορές

Στην έρευνα που εκπόνησε, ο FAO καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, συνολικά, οι ξένες γεωργικές επενδύσεις ωφελούν τις εθνικές οικονομίες, τις τοπικές κοινωνίες και τον τομέα της γεωργίας όταν οι εθνικοί θεσμοί και κανόνες παρέχουν τα δέοντα κίνητρα σε όλους τους παράγοντες της αγοράς.⁽³⁰⁾ Στην Ευρώπη, οι ξένες επενδύσεις αποτελούν επίσης σημαντική πηγή απολύτως αναγκαίων κεφαλαίων, τεχνολογίας και γνώσης και έχουν συμβάλει στη βελτίωση της γεωργικής παραγωγικότητας και της ποιότητας των προϊόντων⁽³¹⁾.

Η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων είναι μείζονος σημασίας για την ενίσχυση των διασυνοριακών επενδύσεων και την πρόσβαση των τοπικών επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις αντιμετωπίζουν συχνά δυσκολία στην εξεύρεση πόρων για τις απαραίτητες επενδύσεις. Όπως και άλλες μικρές επιχειρήσεις, έτσι και οι μικρές γεωργικές μονάδες αντιμετωπίζουν πιστωτικούς περιορισμούς, ενώ υπάρχουν ενδείξεις ότι σε πολλές χώρες η γεωργία αποτελεί τομέα «χαμηλής κεφαλαιοποίησης»⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ L 141 της 5.6.2015, σ. 73).

⁽²⁸⁾ Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο ε) και το άρθρο 207 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

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

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/> Βλέπε επίσης: ΟΟΣΑ, Policy Framework for Investment in Agriculture (Πλαίσιο πολιτικής για τις επενδύσεις στη γεωργία), 2013.

⁽³¹⁾ Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, Ανασκόπηση των μεταβατικών μέτρων που προβλέπονται στη Συνθήκη Προσχώρησης του 2005 όσον αφορά την απόκτηση γεωργικής γης, 14.12.2010, σ. 2· Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, Ανασκόπηση των μεταβατικών μέτρων που περιέχονται στη Συνθήκη Προσχώρησης του 2003 για την απόκτηση γεωργικής γης, 16.7.2008, σ. 7· Δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en Υπόμνημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τον Τύπο http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU, στο: Johan Swinnen and Louise Knops (επιμέλεια), Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture, Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (CEPS), 2013, σ. 254· Sami Myyrä, Agricultural Credit in the EU, στο: Johan Swinnen and Louise Knops (βλέπε αναφορά ανωτέρω), σ. 260. Οι δυσλειτουργίες της κεφαλαιαγοράς που αφορούν τους γεωργούς έχουν προσδιοριστεί και αναλύει από το Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (CEPS) και το Κέντρο για τα Ιδρύματα και τις Οικονομικές Επιδόσεις (Centre for Institutions and Economic Performance – LICOS) του Πανεπιστημίου του Leuven: Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate, τελική έκθεση 2007, σ. 13-17· Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (CEPS): Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate, τελική έκθεση, Οκτώβριος 2010, σ. 19-23.

Οι ευεργετικές συνέπειες των ξένων επενδύσεων έχουν αποδειχτεί από πολυάριθμες μελέτες που έχουν εκπονηθεί κατά παραγγελία της Επιτροπής στις οποίες γίνεται ανασκόπηση των μεταβατικών περιόδων ⁽³³⁾, καθώς και από εξωτερικές μελέτες ⁽³⁴⁾. Στον βαθμό που οι ξένες επενδύσεις επιτρέπονται (για παράδειγμα, μέσα από την εκμίσθωση γης, την εγκατάσταση, νομικές οντότητες ή επενδύσεις στη βιομηχανία τροφίμων) έχει αποδειχτεί ότι τονώνουν τα κέρδη από την παραγωγικότητα στον γεωργικό τομέα ⁽³⁵⁾. Ως εκ τούτου, φαίνεται δίκαιο να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι ξένες επενδύσεις μπορούν να προσθέσουν αξία στην υποχρησιμοποιούμενη γη και να συμβάλλουν στην εκ νέου καλλιέργεια γαιών που είχαν εγκαταλειφθεί. Τέτοιες επενδύσεις μπορούν να βελτιώσουν περαιτέρω την πρόσβαση των γεωργών στις αγορές, καθώς και τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Τέλος, οι ξένες επενδύσεις μπορούν να ενισχύουν το δυναμικό εξαγωγής των γεωργικών προϊόντων.

ε) Νομική δράση της Επιτροπής αναφορικά με πρόσφατους νόμους στον τομέα της γης σε ορισμένα κράτη μέλη

Οι πρόσφατες τροποποιήσεις της νομοθεσίας στην Ουγγαρία, τη Σλοβακία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία συμπίπτουν με τη λήξη των μεταβατικών περιόδων κατά τη διάρκεια των οποίων οι χώρες αυτές, βάσει των Συνθηκών Προσχώρησης, μπορούσαν να απαγορεύουν την αγορά γεωργικής γης από επενδυτές προερχόμενους από την ΕΕ.

Οι νέοι νόμοι ήταν τους περιορισμούς που αναφέρονταν στις Συνθήκες Προσχώρησης. Παράλληλα, εισήγαγαν ορισμένους περιορισμούς που έχουν ως δεδηλωμένο στόχο τον έλεγχο της συγκέντρωσης γης και της κερδοσκοπίας, τη διατήρηση της καλής και αποδοτικής αγροτικής εκμετάλλευσης της γεωργικής γης, τη διατήρηση του αγροτικού πληθυσμού, την αντιμετώπιση της κατάρτισης της γης ή την προαγωγή των βιώσιμων γεωργικών εκμεταλλεύσεων μεσαίου μεγέθους. Για τον σκοπό αυτό, οι εν λόγω νόμοι υπάγουν την απόκτηση γης σε ορισμένες προϋποθέσεις. Σε αυτές περιλαμβάνεται η προηγούμενη διοικητική άδεια, και ιδίως απαιτήσεις όπως ο αγοραστής γεωργικής γης να καλλιεργεί ο ίδιος τη γη, να είναι κάτοχος τίτλων σπουδών στη γεωργία, και να κατοικεί ή να δραστηριοποιείται επαγγελματικά στην οικεία χώρα. Επιπροσθέτως, οι νέοι νόμοι ευνοούν συγκεκριμένες κατηγορίες αγοραστών (όπως μισθωτές, γεινιάζοντες ή τοπικούς αγρότες) ή απαγορεύουν την πώληση σε νομικά πρόσωπα.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει τη βασιμότητα των προαναφερόμενων στόχων. Ωστόσο, κατόπιν εξέτασης των νέων νόμων, εξέφρασε την ανησυχία ότι ορισμένες από τις διατάξεις τους παραβιάζουν θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ, και πιο συγκεκριμένα την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων. Ειδικότερα, κατά την άποψη της Επιτροπής, συνιστούν διάκριση, όχι επισήμως αλλά ως προς τα πρακτικά αποτελέσματά τους, σε βάρος υπηκόων άλλων χωρών της ΕΕ ή επιβάλλουν δυσανάλογους περιορισμούς που μπορεί να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στις επενδύσεις. Για τον λόγο αυτό, το 2015, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά της Βουλγαρίας, της Ουγγαρίας, της Λιθουανίας, της Λετονίας και της Σλοβακίας ⁽³⁶⁾. Δεδομένου ότι καμία από τις εν λόγω χώρες δεν κατάφερε να άρει τις ανησυχίες που διατυπώθηκαν, στις 26 Μαΐου 2016, η Επιτροπή προέβη στο δεύτερο και τελευταίο στάδιο των διαδικασιών πριν από τη δυνητική παραπομπή τους στο ΔΕΕ ⁽³⁷⁾.

2. Εφαρμοστέο δίκαιο της ΕΕ

Δεν υπάρχει παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο το οποίο να πραγματεύεται την απόκτηση γεωργικής γης. Τα κράτη μέλη έχουν τη δικαιοδοσία και τη διακριτική ευχέρεια να ρυθμίζουν τις κτηματαγορές τους. Ωστόσο, στο πλαίσιο αυτό, υποχρεούνται να τηρούν τις βασικές αρχές των Συνθηκών, πρωτίστως δε τις θεμελιώδεις ελευθερίες και την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιδιαιτεριών.

α) Η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων και η ελευθερία εγκατάστασης

Το δικαίωμα απόκτησης, χρήσης ή διάθεσης γεωργικής γης εμπίπτει στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων που προβλέπονται στα άρθρα 63 και επόμενα της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) ⁽³⁸⁾.

⁽³³⁾ Βλέπε Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (CEPS) και Κέντρο για τα Ιδρύματα και τις Οικονομικές Επιδόσεις (LICOS) Πανεπιστημίου του Leuven: Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate, τελική έκδοση 2007, συνοπτική παρουσίαση, σ. ii· Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (CEPS): Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate, τελική έκδοση, Οκτώβριος 2010, συνοπτική παρουσίαση.

⁽³⁴⁾ Βλέπε για παράδειγμα: 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*, Ιούνιος 2010, τόμος 33, τεύχος 3, σ. 241-258, κεφάλαια 2 και 7 (καταληκτικές παρατηρήσεις)· 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», στο *World Development*, 2009, τόμος 37, τεύχος 11, σ. 1755· L. Dries/J.F.M. Swinnen, *Foreign Direct Investment, Vertical Integration*. Και «Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector», στο: *World Development*, 2004, τόμος 32, τεύχος 9, σ. 1525 και επόμενες, 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, τόμος 52, τεύχος 2, 202.

⁽³⁶⁾ Βλέπε: IP/15/4673 της 23ης Μαρτίου 2015 και IP/15/4877 της 29ης Απριλίου 2015.

⁽³⁷⁾ Βλέπε: IP/16/1827 της 26ης Μαΐου 2016.

⁽³⁸⁾ Τούτο επιβεβαιώνεται από αρκετές αποφάσεις του ΔΕΕ, βλέπε για παράδειγμα υπόθεση C-370/05, Festersen, σκέψη 21-23, υπόθεση C-452/01, Ospelt, σκέψη 24.

Οι συγκεκριμένες διατάξεις της Συνθήκης αναγνωρίζουν εκτελεστά δικαιώματα τόσο για τον επενδυτή όσο και για τον δικαιούχο της επένδυσης. Κατά κανόνα απαγορεύονται όλοι οι περιορισμοί στην κυκλοφορία κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών, αλλά και τρίτων χωρών. Το ΔΕΕ έχει ερμηνεύσει τον όρο «περιορισμός» ως κάθε μέτρο που περιορίζει ή που δύναται να δυσχεράνει, να παρακωλύσει ή να καταστήσει τις επενδύσεις λιγότερο ελκυστικές⁽³⁹⁾.

Όταν η επένδυση σε γεωργική γη εξυπηρετεί γεωργικές επιχειρηματικές δραστηριότητες, τότε ενδέχεται να καλύπτεται από την ελευθερία εγκαταστάσεως: το άρθρο 49 της ΣΛΕΕ απαγορεύει όλους τους περιορισμούς στην εγκατάσταση υπηκόων (νομικών ή φυσικών προσώπων) ενός κράτους μέλους στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους με στόχο την άσκηση μη μισθωτής οικονομικής δραστηριότητας, όπως η γεωργία.

Ένα ουσιαστικό στοιχείο, εγγενές σε όλες τις θεμελιώδεις ελευθερίες, είναι η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Η εν λόγω αρχή απαγορεύει τόσο τις άμεσες όσο και τις έμμεσες διακρίσεις (μορφές συγκεκαλυμμένης διάκρισης). Οι τελευταίες αναφέρονται σε εθνικές διατάξεις που σχετίζονται με την άσκηση θεμελιωδών ελευθεριών και οι οποίες δεν κάνουν ρητά διάκριση λόγω ιθαγένειας, αλλά καταλήγουν στην πράξη σε ισοδύναμο αποτέλεσμα.

Το άρθρο 345 της ΣΛΕΕ αναφέρει ότι «οι Συνθήκες δεν προδικάζουν με κανένα τρόπο το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη». Οι εθνικοί κανόνες που διέπουν την απόκτηση ή τη χρήση γεωργικής γης αφορούν βεβαίως ιδιοκτησιακά δικαιώματα, αλλά το άρθρο 345 της ΣΛΕΕ δεν αποκλείει την εφαρμογή θεμελιωδών ελευθεριών ή άλλων βασικών αρχών της Συνθήκης. Το ΔΕΕ, κατά την πάγια νομολογία, απέρριψε την ευρεία ανάλυση του άρθρου 345 της ΣΛΕΕ. Επί παραδείγματι, στην απόφαση Konle που αφορούσε την απόκτηση ακίνητης περιουσίας, το Δικαστήριο το Δικαστήριο διευκρίνισε τα εξής ως προς το εν λόγω άρθρο (τότε άρθρο 222): «... μολονότι το σύστημα ακίνητης περιουσίας εξακολουθεί να εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου 222 της Συνθήκης, η διάταξη αυτή δεν έχει ως αποτέλεσμα το σύστημα αυτό να εκφεύγει των θεμελιωδών κανόνων της Συνθήκης»⁽⁴⁰⁾. Συνεπώς, το άρθρο 345 της ΣΛΕΕ διαφυλάσσει τη δυνατότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν αποφάσεις αναφορικά με το καθεστώς της ιδιοκτησίας, σύμφωνα όμως με τις απαιτήσεις του δικαίου της ΕΕ.

β) Περιορισμοί στις θεμελιώδεις ελευθερίες και πιθανή αιτιολόγηση

Σε γενικές γραμμές, η εφαρμογή εθνικών μέτρων που μπορεί να δυσχεράνουν την άσκηση θεμελιωδών ελευθεριών επιτρέπεται μόνο εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις: τα μέτρα δεν ευνοούν τις διακρίσεις, αιτιολογούνται από το υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου και δεν υπερβαίνουν τα αναγκαία για την επίτευξη του εν λόγω στόχου και δεν μπορούν να αντικατασταθούν από λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά μέσα (αρχή της αναλογικότητας, βλ. αναλυτικότερα παρακάτω 3β). Επιπλέον, τα εθνικά μέτρα πρέπει να συμμορφώνονται με άλλες γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, όπως η ασφάλεια δικαίου.

Ιδιαίτερα αναφορικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, το άρθρο 65 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η εν λόγω ελευθερία ισχύει με την επιφύλαξη ορισμένων δικαιωμάτων των κρατών μελών. Σε αυτά περιλαμβάνονται το δικαίωμα εφαρμογής ειδικών εθνικών φορολογικών διατάξεων, της λήψης μέτρων πρόληψης και της παρακολούθησης, ιδιαίτερα στους τομείς της φορολογίας, και της προληπτικής εποπτείας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Επιπλέον, και πολύ γενικότερης σημασίας, το άρθρο 65 παράγραφος 1 στοιχείο β) της ΣΛΕΕ διαφυλάσσει το δικαίωμα των κρατών μελών «να λαμβάνουν μέτρα υπαγορευμένα από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας».

Η κατάσταση είναι διαφορετική όσον αφορά την κυκλοφορία κεφαλαίων από και προς τρίτες χώρες. Το ΔΕΕ έχει τονίσει ότι «το νομικό πλαίσιο των κινήσεων κεφαλαίων από και προς τις τρίτες χώρες διαφέρει από αυτό των κινήσεων που πραγματοποιούνται στο εσωτερικό της Κοινότητας». Κατά συνέπεια, δυνάμει της Συνθήκης, μπορούν να γίνουν δεκτές επιπρόσθετες αιτιολογήσεις στην περίπτωση περιορισμών για τρίτες χώρες⁽⁴¹⁾. Επίσης, οι αιτιολογήσεις επιδέχονται ευρύτερη ερμηνεία⁽⁴²⁾. Επιπλέον, και σημαντικότερο στην πράξη, κάθε περιορισμός που ίσχυε πριν από την απελευθέρωση της κυκλοφορίας των κεφαλαίων κατοχυρώνεται ως κεκτημένος δυνάμει του άρθρου 64 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ. Η οικεία ημερομηνία είναι η 31η Δεκεμβρίου 1993 για όλα τα κράτη μέλη, εκτός από τη Βουλγαρία, την Εσθονία και την Ουγγαρία (31 Δεκεμβρίου 1999) και την Κροατία (31 Δεκεμβρίου 2002). Αυτό σημαίνει ότι οι περιορισμοί που ίσχυαν πριν από τις εν λόγω ημερομηνίες και επηρέαζαν υπηκόους τρίτων χωρών δεν μπορούν να αμφισβητηθούν βάσει της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων δυνάμει της Συνθήκης.

⁽³⁹⁾ Σχετικά με τον ορισμό των περιορισμών στην κυκλοφορία κεφαλαίων: ΔΕΕ, υπόθεση C-112/05, Volkswagen, σκέψη 19· ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-197/11 και 203/11 Libert, σκέψη 44· ΔΕΕ, υπόθεση C-315/02, Lenz, σκέψη 21.

⁽⁴⁰⁾ ΔΕΕ, υπόθεση C-302/97, Konle, σκέψη 38. Βλέπε επίσης C-367/98, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, σκέψη 48· Υπόθεση C-463/00, Επιτροπή κατά Ισπανίας («χρυσές μετοχές»), σκέψη 56. Βλέπε επίσης υποθέσεις C-163/99, C-98/01, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου («χρυσή μετοχή της ΒΑΛΑ»)· C-452/01, Ospelt, σκέψη 24· C-174/04, Επιτροπή κατά Ιταλίας («αναστολή δικαιωμάτων ψήφου σε ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις»)· συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-463/04 και 464/04, Federconsumatori· C-244/11, Επιτροπή κατά Ελλάδας («χρυσές μετοχές σε στρατηγικές ανώνυμες εταιρείες»), 15 και 16. Βλέπε επίσης τη γνωμοδότηση AG Roemer της 27ης Απριλίου 1966 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 56/64 και 58/64, Consten και Grundig, Συλλογή, σ. 352 (366)· ΔΕΕ, υπόθεση C-105/12, Essent, σκέψη 36.

⁽⁴¹⁾ ΔΕΕ, υποθέσεις C-101/05, Skatteverket, σκέψη 36· C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, σκέψη 171.

⁽⁴²⁾ Βλέπε, για παράδειγμα, υπόθεση C-446/04, FII Group.

γ) *Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔ)*

Τέλος, κατά τη διαδικασία απόκτησης, χρήσης και διάθεσης γεωργικής γης, ενδέχεται να τυγχάνουν εφαρμογής άλλες διατάξεις του δικαίου της ΕΕ, λόγου χάρι το δικαίωμα ιδιοκτησίας (άρθρο 17 ΧΘΔ), η ελευθερία επιλογής επαγγέλματος (άρθρο 15 ΧΘΔ) και η επιχειρηματική ελευθερία, περιλαμβανομένης της ελευθερίας σύναψης συμβάσεων (άρθρο 16 ΧΘΔ).

δ) *Η αρχή της ασφάλειας δικαίου*

Επιπλέον, πρέπει να γίνονται σεβαστές οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Σύμφωνα με τις απαιτήσεις των εν λόγω αρχών, κανονιστική ρύθμιση έχουσα δυσμενείς συνέπειες έναντι των ιδιωτών πρέπει να είναι σαφής και επακριβής, η δε εφαρμογή της να μπορεί να προβλεφθεί από τους πολίτες⁽⁴³⁾. Το δικαίωμα επικλήσεως της αρχής προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης παρέχεται σε κάθε πρόσωπο στο οποίο μια δημόσια αρχή δημιούργησε βάσιμες προσδοκίες⁽⁴⁴⁾. Τέλος, τα θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να γίνονται σεβαστά.

3. Η προσέγγιση του ΔΕΕ στη γεωργική γη

Ορισμένες εθνικές νομοθεσίες στον τομέα της γης, που επιβάλλουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, έχουν αμφισβητηθεί ενώπιον εθνικών δικαστηρίων, τα οποία στράφηκαν στο ΔΕΕ για την ορθή ερμηνεία του δικαίου της ΕΕ. Συνεπώς, το ΔΕΕ είχε ήδη την ευκαιρία να διατυπώσει σε προδικαστικές αποφάσεις τον τρόπο με τον οποίο το δίκαιο της ΕΕ επηρεάζει τις διασυνοριακές επενδύσεις στη γεωργία.

α) *Στόχοι της γεωργικής πολιτικής οι οποίοι μπορούν να αιτιολογήσουν περιορισμούς στις θεμελιώδεις ελευθερίες*

Το ΔΕΕ έχει αναγνωρίσει την ιδιαίτερη φύση της γεωργικής γης. Στις αποφάσεις του που σχετίζονται με την απόκτηση γεωργικής γης, έχει αναγνωρίσει ορισμένους στόχους δημόσιας πολιτικής οι οποίοι μπορούν καταρχήν να αιτιολογούν περιορισμούς αναφορικά με τις επενδύσεις στη γεωργική γη, όπως:

- η αύξηση της έκτασης των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, ώστε να είναι εφικτή η αξιοποίησή τους σε οικονομική βάση, και η αποτροπή της κερδοσκοπίας στον τομέα της γης⁽⁴⁵⁾,
- η συντήρηση του αγροτικού πληθυσμού, η διατήρηση μιας κατατμήσεως της εγγείου ιδιοκτησίας για να διασφαλίζεται η ανάπτυξη βιώσιμων εκμεταλλεύσεων και η αρμονική διατήρηση του χώρου και των τοπίων, καθώς και η διευκόλυνση της ορθολογικής χρήσεως των διαθεσίμων γαιών, με συγκράτηση της οικιστικής πιέσεως και με λήψη μέτρων προλήψεως κατά των φυσικών κινδύνων, και η διατήρηση και ανάπτυξη βιώσιμης γεωργίας, επ' ονόματι κοινωνικών θεωρήσεων και χωροταξικών σκοπών (που συνεπάγεται τη διατήρηση της αγροτικής εκμεταλλεύσεως των οικοπέδων που προορίζονται για τη χρήση αυτή και τη συνέχιση της εκμεταλλεύσεώς τους υπό ικανοποιητικές συνθήκες)⁽⁴⁶⁾,
- η διατήρηση της παραδοσιακής μορφής εκμεταλλεύσεως των γεωργικών ακινήτων από τους ίδιους τους κυρίους τους και η διασφάλιση του ότι οι κύριοι γεωργικών ακινήτων κατοικούν σε αυτά και έχουν την εκμετάλλευσή τους, η διατήρηση μόνιμου πληθυσμού στις αγροτικές περιοχές και η παροχή κινήτρων για ορθολογικότερη χρήση των διαθεσίμων εκτάσεων προς αντιμετώπιση των πιέσεων στην κτηματαγορά⁽⁴⁷⁾,
- η διατήρηση, προς εξυπηρέτηση χωροταξικών σκοπών και προς το γενικό συμφέρον, μόνιμου πληθυσμού και ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας όσον αφορά τον τουριστικό τομέα σε ορισμένες περιοχές⁽⁴⁸⁾,
- η διατήρηση των ζωνών εθνικής επικράτειας που έχουν χαρακτηριστεί ως στρατιωτικής σημασίας και η προστασία των στρατιωτικών συμφερόντων από την έκθεση σε πραγματικούς, συγκεκριμένους και σοβαρούς κινδύνους⁽⁴⁹⁾.

Σε αρκετές περιπτώσεις, το ΔΕΕ τόνισε ότι οι εν λόγω στόχοι είναι συνεπείς με τους στόχους της ΚΓΠ δυνάμει του άρθρου 39 ΣΔΕΕ. Η διάταξη αυτή αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στη διασφάλιση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου για τον αγροτικό πληθυσμό κατά τρόπο ώστε να συνυπολογίζεται η ιδιαίτερη φύση της γεωργικής δραστηριότητας (π.χ. κοινωνική δομή, διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων αγροτικών περιοχών). Πρέπει να σημειωθεί ότι το ΔΕΕ έχει παγιώσει τη νομολογία του κατά περίπτωση, κρίνοντας πάντα τα μέτρα στο πλαίσιο των ειδικών συνθηκών έκαστης περίπτωσης. Κατά πάγια νομολογία, οι εξαιρέσεις στις θεμελιώδεις ελευθερίες πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Οι παρεκκλίσεις από θεμελιώδεις ελευθερίες δεν αιτιολογούνται σε καμία περίπτωση από αμιγώς οικονομικούς σκοπούς.

⁽⁴³⁾ ΔΕΕ, υπόθεση C-17/03, VEMW, σκέψη 80.

⁽⁴⁴⁾ ΔΕΕ, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-182/03 και -217/03, Forum 187, σκέψη 147.

⁽⁴⁵⁾ Υπόθεση C-182/83, Fearon, σκέψη 3.

⁽⁴⁶⁾ Υπόθεση C-452/01, Ospelt, σκέψεις 39, 43.

⁽⁴⁷⁾ Υπόθεση C-370/05, Festersen, σκέψεις 27, 28.

⁽⁴⁸⁾ ΔΕΕ, υπόθεση C-302/97, Konle, σκέψη 40· συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-519/99 έως C-524/99 και C-526/99 έως C-540/99, Reisch, σκέψη 34.

⁽⁴⁹⁾ Υπόθεση C-423/98, Albore, σκέψεις 18, 22.

β) Συμμόρφωση με την αρχή της αναλογικότητας

Παρά το γεγονός ότι το ΔΕΕ έχει, στον συγκεκριμένο τομέα, αποδεχτεί τη νομιμότητα αρκετών στόχων πολιτικής, διενεργεί ενδελεχή έλεγχο όταν πρόκειται για την αναλογικότητα των εθνικών μέτρων που θέτουν περιορισμούς σε θεμελιώδεις ελευθερίες. Κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όλα τα πραγματικά και νομικά περιστατικά της υπόθεσης, τόσο από την προοπτική της άσκησης των θεμελιωδών ελευθεριών από τους πωλητές και τους δυνητικούς αγοραστές, όσο και σε σχέση με το επιδιωκόμενο δημόσιο συμφέρον. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, οι περιοριστικές διατάξεις πρέπει να ευνοούν την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου και, μεταξύ άλλων, πρέπει να εξυπηρετούν τον θεμιτό δημόσιο στόχο κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό⁽⁵⁰⁾. Επίσης, οι περιοριστικές διατάξεις δεν πρέπει να βαίνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου δημοσίου συμφέροντος ορίου. Τέλος, μια περιοριστική διάταξη δεν είναι αναλογική αν υπάρχει δυνητικό εναλλακτικό μέτρο με το οποίο το διακυβευόμενο δημόσιο συμφέρον θα μπορούσε να επιδιωχθεί με τρόπο που περιορίζει λιγότερο την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων ή την ελευθερία εγκατάστασης⁽⁵¹⁾.

Εναπόκειται στις εθνικές αρχές να καταδεικνύουν ότι η νομοθεσία τους είναι συνεπής προς την αρχή της αναλογικότητας. Αυτό σημαίνει ότι η νομοθεσία πρέπει να είναι κατάλληλη και αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού που οι εθνικές αρχές επικαλούνται, καθώς και ότι ο σκοπός αυτός δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί με την επιβολή απαγορεύσεων ή περιορισμών μικρότερης εκτάσεως ή που θα επηρέαζαν λιγότερο το εμπόριο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁽⁵²⁾. Συναφώς, οι δικαιολογητικοί λόγοι που μπορούν να προβληθούν από το κράτος μέλος πρέπει να συνοδεύονται από κατάλληλες αποδείξεις ή από ανάλυση της καταλληλότητας και της αναλογικότητας του περιοριστικού μέτρου⁽⁵³⁾.

4. Συμπεράσματα σχετικά με τη ρύθμιση της απόκτησης γεωργικής γης

Η παρούσα ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής αναφέρθηκε στις διάφορες ανάγκες και μορφές των ρυθμίσεων σχετικά με τη γεωργική γη. Κάποιες ρυθμίσεις ισχύουν εδώ και πολλά χρόνια, άλλες είναι πιο πρόσφατες. Το παρόν τελευταίο κεφάλαιο εξετάζει ορισμένα χαρακτηριστικά τα οποία πρέπει να περιλαμβάνονται στις νομοθεσίες που ρυθμίζουν τις κτηματαγορές και οι οποίες χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής. Αντλεί ορισμένα συμπεράσματα από τη νομολογία που θα μπορούσαν να παράσχουν καθοδήγηση στα κράτη μέλη σχετικά με τον τρόπο ρύθμισης των αγορών γεωργικής γης σύμφωνα με το δικαίο της ΕΕ και κατά τρόπο ώστε να εξισορροπείται η ανάγκη προσέλκυσης κεφαλαίων σε αγροτικές περιοχές για την επίτευξη θεμιτών στόχων πολιτικής.

α) Προηγούμενη άδεια

Όπως μπορεί να συναχθεί από τη νομολογία, η υπαγωγή της μεταβίβασης γεωργικής γης σε προηγούμενη διοικητική άδεια περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, μπορεί όμως να αιτιολογηθεί από το δικαίο της ΕΕ υπό συγκεκριμένες συνθήκες. Το ΔΕΕ έχει αναγνωρίσει ότι τυχόν εποπτεία μετά τη μεταβίβαση της γεωργικής γης δεν μπορεί να εμποδίσει μεταβίβαση που αντιβαίνει τον επιδιωκόμενο γεωργικό στόχο. Οι εναλλακτικές στα συστήματα προηγούμενης άδειας ήταν πιθανόν να παρέχουν λιγότερη ασφάλεια δικαίου στη μεταβίβαση ακίνητης περιουσίας. Επί παραδείγματι, εκ των υστέρων παρεμβάσεις, όπως τα μέτρα ακυρώσεως της συναλλαγής, θα αλλοίωναν την ασφάλεια δικαίου, ενώ η ασφάλεια αυτή συνιστά μία από τις βασικές μέριμνες κάθε καθεστώτος μεταβιβάσεως ακίνητης περιουσίας⁽⁵⁴⁾. Επί τη βάση αυτή, τα συστήματα που περιλαμβάνουν προηγούμενη άδεια θα μπορούσαν να είναι αποδεκτά σε ορισμένες περιπτώσεις.

Ειδικότερα, το ΔΕΕ έχει επίσης τονίσει ότι ένα σύστημα προηγούμενης άδειας δεν πρέπει να παρέχει διακριτική ευχέρεια ικανή να οδηγήσει σε αυθαίρετη χρήση και αποφάσεις εκ μέρους των αρμόδιων αρχών. Κατά τη διατύπωση του ΔΕΕ, δεν μπορεί να «νομιμοποιεί ενέργειες κατά διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών που μπορούν, ως εκ της φύσεώς τους, να θίγουν την πρακτική αποτελεσματικότητα» του δικαίου της ΕΕ. Συνεπώς, προκειμένου ένα σύστημα να συμμορφώνεται με το δικαίο της ΕΕ «πρέπει να βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις και είναι εκ των προτέρων γνωστά, ώστε να διασφαλίζεται ότι το σύστημα αυτό οριοθετεί επαρκώς την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως των εθνικών αρχών»⁽⁵⁵⁾. Τα κριτήρια πρέπει να είναι ακριβή⁽⁵⁶⁾. Επιπλέον, όλα τα διγόμενα πρόσωπα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα δικαστικής προσφυγής⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Βλέπε ΔΕΕ, υπόθεση C-243/01, Gambelli, σκέψη 67· Υπόθεση C-169/07, Hartlauer, σκέψη 55 και νομολογία που αναφέρεται στην απόφαση.

⁽⁵¹⁾ Σχετικά με την αρχή της αναλογικότητας, βλέπε ιδίως: ΔΕΕ, υπόθεση C-543/08, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, σκέψη 83.

⁽⁵²⁾ ΔΕΕ, υπόθεση C-333/14, Scotch Whiskey, σκέψη 53.

⁽⁵³⁾ ΔΕΕ, υπόθεση C-333/14, Scotch Whiskey, σκέψη 54.

⁽⁵⁴⁾ Βλέπε π.χ. Υπόθεση C-452/01, Ospelt, σκέψεις 43-45. Σε άλλες περιπτώσεις, το ΔΕΕ κατέληξε σε διαφορετικό συμπέρασμα: στην υπόθεση Reisch, λόγου χάρι, το Δικαστήριο έκρινε ότι η υποχρέωση προηγούμενης άδειας που εξετάστηκε στη συγκεκριμένη υπόθεση θα μπορούσε να αντικατασταθεί από ένα σύστημα προηγούμενης δήλωσης προκειμένου να είναι αναλογική: συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-515/99, Reisch και λοιποί., σκέψεις 37-38 και νομολογία που αναφέρεται σε αυτές. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι η υποχρέωση δήλωσης συνήθως συνιστά περιορισμό που χρήζει αιτιολόγησης και πρέπει να συμμορφώνεται με τις αρχές της αναλογικότητας και της νομικής ασφάλειας και με τα θεμελιώδη δικαιώματα, βλέπε ενδεικτικά Reisch, ό.α., σκέψη 32· ΔΕΕ, υπόθεση C-213/04, Burtcher, σκέψη 43.

⁽⁵⁵⁾ Βλέπε, λόγου χάρι, υπόθεση C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, σκέψη 35.

⁽⁵⁶⁾ Υπόθεση C-201/15, ΑΓΕΤ Ηρακλής, σκέψεις 99-101.

⁽⁵⁷⁾ Βλέπε ΔΕΕ, υπόθεση C-54/99, Eglise de Scientologie, σκέψη 17· C-205/99, Analir, σκέψη 38.

Αναφορικά με το καθεστώς προηγούμενης άδειας δυνάμει του οποίου άδεια μπορεί να χορηγηθεί υπό «άλλες ειδικές περιστάσεις», το ΔΕΕ διαπίστωσε ότι τα εν λόγω κριτήρια ήταν ιδιαίτερα απροσδιόριστα και δεν παρείχαν στους ιδιώτες τη δυνατότητα να γνωρίζουν την έκταση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων τους που απορρέουν από τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων⁽⁵⁸⁾. Ομοίως, το ΔΕΕ έκρινε ότι είναι δυσανάλογο να επιβάλλεται, ως προϋπόθεση για την απόκτηση, η υποχρέωση να υπάρχει «επαρκής δεσμός με τον δήμο», που σύμφωνα με τον επίμαχο στην εν λόγω υπόθεση νόμο σημαίνει ότι ο αγοραστής «έχει δημιουργήσει σημαντικό και μακροχρόνιο επαγγελματικό, οικογενειακό, κοινωνικό ή οικονομικό δεσμό με τον δήμο»⁽⁵⁹⁾.

β) Δικαιώματα προτίμησης (δικαιώματα πρώτης άρνησης) υπέρ των γεωργών

Η νομολογία του ΔΕΕ υποδεικνύει ότι τα δικαιώματα προτίμησης υπέρ ορισμένων κατηγοριών αγοραστών (όπως οι αγρότες μισθωτές) μπορούν, υπό συγκεκριμένες συνθήκες, να αιτιολογηθούν από στόχους της γεωργικής πολιτικής. Στην υπόθεση *Ospelt*⁽⁶⁰⁾, το ΔΕΕ εξέτασε ένα σύστημα προηγούμενης άδειας για την απόκτηση γεωργικής γης. Το ΔΕΕ εξέτασε την αναλογικότητα μέτρων που απαγορεύουν την απόκτηση από μη αγρότες με σκοπό τη διατήρηση βιώσιμου αγροτικού πληθυσμού και τη διατήρηση της αγροτικής εκμετάλλευσης του ακινήτου.

Εξέτασε κατά πόσο υπήρχαν μέτρα που περιόριζαν λιγότερο την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων σε σχέση με την απαγόρευση της απόκτησης από μη γεωργούς. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, το ΔΕΕ συμέρανε ότι θα μπορούσαν να προβλεφθούν μηχανισμοί προτιμήσεως υπέρ των μισθωτών. Οι μισθωτές, στην περίπτωση που δεν παρουσιαστούν ως αγοραστές, θα δύνανται να αποκτήσουν τη γεωργική γη και θα αναλάβουν την υποχρέωση να διατηρήσουν την αγροτική εκμετάλλευση του ακινήτου.

Συνεπώς, αν ο στόχος είναι η προώθηση της απόκτησης γης από μη γεωργούς, τα δικαιώματα προτίμησης υπέρ των γεωργών μισθωτών ή των γεωργών γενικότερα μπορούν να θεωρηθούν αναλογικός περιορισμός στην ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων στον βαθμό που θέτουν λιγότερους περιορισμούς σε σχέση με την απαγόρευση της απόκτησης από μη γεωργούς.

γ) Έλεγχος τιμών

Οι κρατικές παρεμβάσεις που αποσκοπούν στην αποτροπή των υπερβολικών τιμών της γεωργικής γης μπορούν να αιτιολογηθούν από το δίκαιο της ΕΕ υπό συγκεκριμένες συνθήκες. Αυτό ισχύει, ειδικότερα, για κανόνες που επιτρέπουν στις εθνικές αρχές να εμποδίζουν την πώληση γης σε περίπτωση που η τιμή μπορεί να θεωρείται υπερβολικά κερδοσκοπική, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων.

Παρά το γεγονός ότι η ρύθμιση τιμών δεν περιορίζει αυτομάτως τις ξένες επενδύσεις στη γεωργική γη, υπό το φως του ορισμού που δίδει το ΔΕΕ, οι περιορισμοί της ελευθερίας των μερών να καθορίζουν τις τιμές συνήθως χαρακτηρίζονται ως απαγορεύσεις⁽⁶¹⁾. Μάλιστα, η ελευθερία τόσο του διασυννοριακού επενδυτή όσο και του δικαιούχου μιας επένδυσης παρεμποδίζεται όταν οι ίδιοι δεν δύνανται να καθορίζουν ελεύθερα την τιμή σύμφωνα με τον κανόνα προσφοράς και ζήτησης. Εντούτοις, ο περιορισμός της ελεύθερης διαμόρφωσης των τιμών μπορεί να αιτιολογείται, υπό συγκεκριμένες συνθήκες⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁸⁾ Υπόθεση C-370/05 *Festersen*, σκέψη 43.

⁽⁵⁹⁾ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-197/11 και C-203/11, *Eric Libert*, σκέψεις 57-59. Βλέπε επίσης τις αμφιβολίες του ΔΕΕ στην: Υπόθεση C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, σκέψεις 37 και 38 αναφορικά με τα κριτήρια «για τα συμφέροντα της λαϊκής στέγης».

⁽⁶⁰⁾ Υπόθεση C-452/01, *Ospelt*, σκέψη 52.

⁽⁶¹⁾ Σχετικά με τον ορισμό των περιορισμών στην κυκλοφορία κεφαλαίων: ΔΕΕ, υπόθεση C-112/05, *Volkswagen*, σκέψη 19. Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-197/11 και 203/11, *Libert*, σκέψη 44. Υπόθεση C-315/02, *Lenz*, σκέψη 21. Οι εθνικοί κανόνες που περιορίζουν την ελευθερία των συμβαλλομένων να καθορίζουν τις τιμές στις συναλλαγές τους έχουν επίσης θεωρηθεί περιορισμοί στον τομέα της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (βλέπε, λόγου χάρι, υπόθεση C-327/12, *SOA*, σκέψη 58. συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-94/04 και C-202/04, *Cipolla κ.λπ.*, σκέψη 60). Σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, βλέπε ΔΕΕ, υπόθεση 82/77, *van Tiggele*, σκέψη 21. 231/83, *Cullet*, σκέψη 29. C-531/07, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft κατά LIBRO*, σκέψη 2. C-333/14, *Scotch Whisky Association*, σκέψη 32 στην οποία το ΔΕΕ έκρινε ότι όσον αφορά την ελευθερία εγκατάστασης «το επίμαχο στην κύρια δίκη μέτρο, λόγω του γεγονότος και μόνον ότι δεν επιτρέπει να αντανακλάται η χαμηλότερη τιμή κόστους των εισαγομένων προϊόντων στην τιμή πωλήσεως προς τον καταναλωτή, αποτελεί ενδεχομένως εμπόδιο για την πρόσβαση στη βρετανική αγορά οινόπνευματων ποτών νομίμως διατιθέμενων στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη, εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, και, ως εκ τούτου, συνιστά μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 34 ΣΛΕΕ».

⁽⁶²⁾ Βλέπε νομολογία που αναφέρεται ανωτέρω καθώς και στο ΔΕΕ, Υπόθεση C-577/11, *DKV Belgium SA*, στην οποία το ΔΕΕ έκρινε ότι η ρύθμιση των τιμών των ασφαλιστρών στο Βέλγιο αποτελεί αιτιολογημένο και αναλογικό περιορισμό. Το ΔΕΕ τόνισε μεταξύ άλλων ότι, μεταξύ των χαρακτηριστικών της ασφαλίσεως νοσοκομειακής περιθάλψεως, είναι και το ότι οι πιθανότερες επεμβάσεις των ασφαλιστών αυξάνονται όσο αυξάνεται η ηλικία των ασφαλισμένων (σκέψη 43). συνεπώς, το ΔΕΕ έκρινε ότι ένα σύστημα αυξήσεως των τιμολογίων όπως το επίμαχο στο βελγικό δίκαιο διασφαλίζει ότι ο ασφαλισμένος δεν θα βρεθεί αντιμέτωπος σε προχωρημένη ηλικία, στην οποία θα έχει ακριβώς ανάγκη την ασφάλιση αυτή, με μία σημαντική και απρόβλεπτη αύξηση των ασφαλιστρών (σκέψη 49).

Η πρόληψη παράλογων (ιδιαίτερα κερδοσκοπικών) τιμών, ιδιαίτερα υψηλών ή ιδιαίτερα χαμηλών, φαίνεται νομικά δικαιολογημένη υπό το φως των σκοπών της γεωργικής πολιτικής που αναγνωρίζονται από το ΔΕΕ. Η ρύθμιση των τιμών, όταν βασίζεται σε κριτήρια που είναι αντικειμενικά, δεν εισάγουν διακρίσεις, είναι ακριβή και καλά προσαρμοσμένα, μπορεί να προσφέρεται για τον περιορισμό της υπερβολικής κερδοφορίας ή για την εξοικονόμηση του κόστους αγοράς για τους επαγγελματίες γεωργούς που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την κερδοφορία των εκμεταλλεύσεών τους. Παράλληλα, θα μπορούσαν επίσης να αποδεχτούν αναγκαίες αν διαπιστωθεί ότι δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για τον περιορισμό της υπερβολικής κερδοσκοπίας ή τη διατήρηση της βιωσιμότητας της γεωργίας. Στη συνέχεια, πρέπει να επαληθευτεί ότι δεν υπάρχουν μέτρα λιγότερο επαχθή από τους ελέγχους των τιμών για την αποτροπή παράλογων τιμών. Η αναλογικότητα μιας εθνικής νομοθεσίας για τη ρύθμιση των τιμών πρέπει να προσδιορίζεται υπό το φως όλων των πραγματικών και νομικών περιστατικών της εκάστοτε υπόθεσης. Η υπόθεση υπέρ της αναλογικότητας είναι πιθανόν να είναι ισχυρότερη στην περίπτωση αγορών ευάλωτων στην υπερβολική κερδοσκοπία, όπως ορισμένες αγορές γεωργικής γης.

Τα πορίσματα σχετικά με τους ελέγχους των τιμών επιβεβαιώνονται από τη νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με την κρατική ενίσχυση στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης της γεωργικής γης. Το ΔΕΕ διαπίστωσε ότι η πώληση δημόσιας γης σε τιμή χαμηλότερη από την αγοραία αξία μπορεί να συνιστά κρατική ενίσχυση ⁽⁶³⁾. Ο λόγος είναι ότι μια τέτοια πώληση παρέχει πλεονέκτημα στον αγοραστή και, ταυτόχρονα, συνεπάγεται απώλεια εισοδήματος και, ως εκ τούτου, μείωση του κρατικού προϋπολογισμού. Συνεπώς, προκειμένου να αποφεύγεται η παροχή κρατική ενίσχυσης και να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με το άρθρο 107 ΣΔΕΕ, η ιδιωτικοποίηση της γεωργικής γης πρέπει να πραγματοποιείται σε τιμή όσο το δυνατόν εγγύτερη στην αγοραία αξία της. Για τον σκοπό αυτό, η μέθοδος αποτίμησης της γης πρέπει να περιλαμβάνει έναν επικαιροποιημένο μηχανισμό ο οποίος θα λαμβάνει υπόψη τις πρόσφατες εξελίξεις στην αγορά (λόγου χάρι, απότομη αύξηση των τιμών) ⁽⁶⁴⁾.

Σε μια πιο πρόσφατη απόφαση, το ΔΕΕ ανέπτυξε περαιτέρω την εν λόγω νομολογία. Παρείχε ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με την αγοραία αξία στην οποία πρέπει να πωλείται η δημόσια γη. Στην υπό εξέταση υπόθεση, η αρμόδια αρχή, βασιζόμενη σε μια διάταξη του εθνικού δικαίου, δεν ενέκρινε την πώληση ενός αγροτεμαχίου στον πλειοδότη στο πλαίσιο δημόσιου πλειοδοτικού διαγωνισμού με το σκεπτικό ότι η προσφορά ήταν κατά πολύ δυσανάλογη με την αξία της γης. Το ΔΕΕ δέχτηκε ότι η πώληση στον πλειοδότη δεν καταλήγει απαραίτητα σε τιμή η οποία αποτυπώνει την αγοραία αξία, άρα η υψηλότερη προσφορά θα μπορούσε να είναι δυσανάλογη. Αυτό θα μπορούσε να ισχύει σε περίπτωση που η προσφορά είναι αισθητά υψηλότερη σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη προσφερόμενη τιμή ή με εκτιμήσεις εμπειρογνομόνων ⁽⁶⁵⁾. Αναφέρθηκε στην ενδελεχή ανάλυση του γενικού εισαγγελέα σχετικά με τον τρόπο υπολογισμού της αγοραίας αξίας ⁽⁶⁶⁾. Το ΔΕΕ συμπέρανε ότι μια ρύθμιση της τιμής η οποία απαγορεύει την πώληση δημόσιας ακινήτης ιδιοκτησίας στον πλειοδότη δεν μπορεί να χαρακτηριστεί «κρατική ενίσχυση», υπό την προϋπόθεση ότι η εφαρμογή της έχει ως αποτέλεσμα τιμή κατά το δυνατόν πλησιέστερη προς την αγοραία αξία του ακινήτου ⁽⁶⁷⁾.

δ) Υποχρέωση γεωργικής εκμετάλλευσης από τον αγοραστή

Παρά το γεγονός ότι το ΔΕΕ έχει αναγνωρίσει ότι η ανάγκη να διασφαλίζεται η εκμετάλλευση της καλλιεργήσιμης γης, ως επί το πλείστον, από τους ίδιους τους κυρίους αυτής καθιστά θεμιτό δημόσιο στόχο ⁽⁶⁸⁾, η υφιστάμενη νομολογία του δεν αποδέχεται ως αναλογικό μέτρο μια γενική απαίτηση περί εκμετάλλευσης της γεωργικής γης από τους κυρίους της όταν πρόκειται για την απόκτηση γεωργικής γης. Στην απόφαση Ospelt, το ΔΕΕ εξέτασε έναν ιδιαίτερο εθνικό περιορισμό στην απόκτηση γεωργικής γης με σκοπό τη διατήρηση της αγροτικής εκμετάλλευσης του ακινήτου. Κατά την εν λόγω νομοθεσία, η απόκτηση γεωργικής γης εγκρίνεται μόνο αν, μεταξύ άλλων προϋποθέσεων, ο αγοραστής δεσμευτεί ότι θα εκμεταλλεύεται ο ίδιος το ακίνητο ⁽⁶⁹⁾. Στην υπό εξέταση υπόθεση, η άδεια απορρίφθηκε παρά το γεγονός ότι ο αγοραστής (νομικό πρόσωπο) συμφώνησε να συνεχίσει να εκμισθώνει τα αγροτικά ακίνητα στους ίδιους γεωργούς όπως προηγουμένως. Το ΔΕΕ διαπίστωσε ότι η υποχρέωση εκμετάλλευσης των ακινήτων από τον ίδιο τον αγοραστή ως απαίτηση για την απόκτηση γεωργικής γης ήταν δυσανάλογη, διότι η εν λόγω προϋπόθεση περιόριζε την πιθανότητα εκμίσθωσης του ακινήτου σε γεωργούς οι οποίοι δεν διαθέτουν πόρους βάσει των οποίων μπορούν να αποκτήσουν ακίνητα. Ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορούσε να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέτρα, ιδίως αν τεθεί ως προϋπόθεση για την απόκτηση ο αγοραστής να παρέχει τις απαραίτητες εγγυήσεις για τη διατήρηση της αγροτικής εκμεταλλεύσεως του ακινήτου ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Ως γενικός κανόνας, η ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης μπορεί να αποκλειστεί αν η πώληση δημόσιας γης πραγματοποιείται υπό κανονικές συνθήκες της αγοράς. Τούτο μπορεί να διασφαλιστεί αν η πώληση πραγματοποιείται μέσω ανοικτής, διαφανούς, αμερόληπτης και άνευ όρων διαδικασίας υποβολής προσφορών, προκειμένου να μπορούν να συμμετέχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι υποψήφιοι που πληρούν τα κριτήρια επιλογής, σύμφωνα με τις αρχές της ΣΔΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες (βλέπε σημεία 89 και επόμενα της Ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 262 της 19.7.2016, σ. 1) και τη σχετική νομολογία που αναφέρεται σε αυτή). Διαφορετικά, προκειμένου να προλαμβάνεται η κρατική ενίσχυση και, συνεπώς, να υπάρχει συμμόρφωση προς το άρθρο 107 ΣΔΕΕ, πρέπει να χρησιμοποιούνται άλλες μέθοδοι ώστε να διασφαλίζεται ότι η ιδιωτικοποίηση της γεωργικής γης διενεργείται σε τιμή που αντιστοιχεί στην τιμή την οποία θα αποδεχόταν ένας ιδιώτης πωλητής υπό κανονικές συνθήκες της αγοράς.

⁽⁶⁴⁾ ΔΕΕ, υπόθεση C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, σκέψεις 35, 43, 54.

⁽⁶⁵⁾ Υπόθεση C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, σκέψεις 39, 40.

⁽⁶⁶⁾ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Cruz Villalón της 17ης Μαρτίου 2015 σχετικά με την υπόθεση C-39/14, σκέψεις 69 -79.

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

⁽⁶⁸⁾ Υπόθεση C-370/05, Festersen, σκέψεις 27, 28.

⁽⁶⁹⁾ Εφαρμόστηκαν ορισμένες άλλες προϋποθέσεις, ιδίως αναφορικά με τυπικά προσόντα στη γεωργία (βλέπε Υπόθεση C-452/01, Ospelt, σκέψη 13).

⁽⁷⁰⁾ Υπόθεση C-452/01, Ospelt, σκέψεις 49-53.

Εκτός από δυνητικές νομικές αντιρρήσεις αναφορικά με την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, φαίνεται επίσης ότι η υποχρέωση εκμετάλλευσης του ακινήτου από τον αγοραστή θίγει θεμελιώδη δικαιώματα. Εάν ο αγοραστής της γεωργικής γης υποχρεούται να συμφωνήσει να εκμεταλλεύεται ο ίδιος το ακίνητο, η εν λόγω δέσμευση θα επηρεάσει την ικανότητά του να διενεργεί άλλες επαγγελματικές δραστηριότητες και, κατά συνέπεια, την επιχειρηματική ελευθερία του (άρθρο 16 ΧΘΔ). Εξίσου επηρεάζεται το δικαίωμά του να ασκεί το επάγγελμα, το οποίο επιλέγει ή αποδέχεται ελεύθερα (άρθρο 15 ΧΘΔ).

ε) *Τίτλοι σπουδών στη γεωργία*

Η υπαγωγή της απόκτησης στην προϋπόθεση ότι ο αποκτών διαθέτει τίτλους σπουδών στη γεωργία συνιστά περιορισμό που εγείρει αμφιβολίες ως προς την αναλογικότητα.

Κατ' αρχάς, δεν φαίνεται αναγκαίο ο ίδιος ο αποκτών να διαθέτει τους κατάλληλους τίτλους σπουδών εφόσον δύναται να παρέχει εγγυήσεις για την ορθή εκμετάλλευση του ακινήτου⁽⁷¹⁾.

Δεύτερον και σημαντικότερο, φαίνεται ότι η απαίτηση για τίτλους σπουδών υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για τη διασφάλιση της ορθής καλλιέργειας της γης ή της υψηλής γεωργικής παραγωγικότητας και ποιότητας. Πράγματι, σε κανένα κράτος μέλος ο «γεωργός» δεν συνιστά νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα, υπό την έννοια της νομικής απαίτησης ειδικών τίτλων σπουδών⁽⁷²⁾. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να συναχθεί ότι οι υποχρεωτικοί επαγγελματικοί τίτλοι σπουδών συνιστούν προϋπόθεση για έναν αποτελεσματικό τομέα της γεωργίας. Στο πλαίσιο αυτό, η συγκεκριμένη υποχρέωση κατοχής τίτλων σπουδών για την απόκτηση γης χρήζει ειδικής αιτιολόγησης σε οποιαδήποτε νομοθεσία, απουσία της οποίας αποδεικνύεται ότι συνιστά αδικαιολόγητο και δυσανάλογο περιορισμό στην ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων. Για να καταλήξουν σε διαφορετικό συμπέρασμα, τα κράτη μέλη θα πρέπει να καταδείξουν τον λόγο για τον οποίο απαιτούνται συγκεκριμένοι τίτλοι σπουδών για την απόκτηση γης, ενώ η άσκηση γεωργικών δραστηριοτήτων γενικά επιτρέπεται χωρίς επίσημη βεβαίωση επάρκειας. Οι εν λόγω σκέψεις δεν αμφισβητούν το γεγονός ότι η επαρκής επαγγελματική κατάρτιση είναι αναγκαία για μια επιτυχημένη και βιώσιμη γεωργία.

στ) *Υποχρέωση μόνιμης κατοικίας*

Σε αρκετές περιπτώσεις, το ΔΕΕ χρειάστηκε να εκδώσει αποφάσεις σχετικά με εθνικές ρυθμίσεις που υποχρέωναν τον αγοραστή γεωργικής γης να έχει μόνιμη κατοικία στο εν λόγω ακίνητο ή κοντά σε αυτό. Σε μια παλιά προδικαστική απόφαση, όταν δεν είχαν ακόμη τεθεί σε άμεση εφαρμογή οι διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων στη Συνθήκη, το ΔΕΕ δήλωσε ότι, υπό πολύ συγκεκριμένες συνθήκες, μια τέτοια υποχρέωση είναι συμβατή με το δικαίωμα εγκατάστασης⁽⁷³⁾. Εντούτοις, είναι σαφές από πιο πρόσφατη νομολογία ότι η υποχρέωση μόνιμης κατοικίας είναι ασύμβατη με τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.

Στην υπόθεση *Ospelt*, το ΔΕΕ αποφάσισε κατά της νομιμότητας της προϋπόθεσης ο αγοραστής να διαμένει στο ακίνητο⁽⁷⁴⁾. Τέσσερα χρόνια αργότερα, το 2007, το ΔΕΕ έκρινε δυσανάλογη την υποχρέωση ο αγοραστής να μεταφέρει την κατοικία του στην έκταση που αποτελεί το αντικείμενο της πώλησης. Το ΔΕΕ διαπίστωσε ότι η εν λόγω υποχρέωση κατοικίας είναι ιδιαιτέρως επαχθής, καθώς δεν περιορίζει μόνο την ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων και την ελευθερία εγκατάστασης, αλλά προσβάλλει και το δικαίωμα του αγοραστή να επιλέγει ελεύθερα τον τόπο κατοικίας του⁽⁷⁵⁾.

Στην περίπτωση αυτή, ένας από τους λόγους πίσω από την ιδέα επιβολής της υποχρέωσης μεταφοράς της μόνιμης κατοικίας στο ακίνητο ήταν η αποθάρρυνση των κερδοσκοπικών πράξεων στην οικεία αγορά. Το ΔΕΕ εξέτασε ενδελεχώς διάφορες αιτιολογήσεις για μια τέτοια υποχρέωση και τις απέρριψε όλες. Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, προκειμένου να περιοριστεί η κερδοσκοπία στον τομέα των ακινήτων, πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο λήψης μέτρων που θα περιόριζαν λιγότερο την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Το ΔΕΕ παρείχε παραδείγματα επιβολής υψηλότερου φόρου στις μεταπωλήσεις γεωργικών ακινήτων που πραγματοποιούνται εντός μικρού χρονικού διαστήματος από την αγορά τους ή της απαίτησης αυξήσεως της ελάχιστης προβλεπόμενης διάρκειας των συμβάσεων μισθώσεως γεωργικών ακινήτων⁽⁷⁶⁾.

Αναφορικά με την υποχρέωση μεταφοράς της μόνιμης κατοικίας στο ακίνητο που πρόκειται να αγοραστεί, ισχύουν τα ίδια όπως για την υποχρέωση μόνιμης κατοικίας στη χώρα ή τον δήμο όπου ανήκει το ακίνητο. Μάλιστα, κάθε υποχρέωση μόνιμης κατοικίας αντιστοιχεί σε έμμεση διάκριση λόγω ιδιαιτείας. Κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, εθνική ρύθμιση «που προβλέπει διαφοροποίηση στηριζόμενη στο κριτήριο της κατοικίας, στο ότι οι μη κάτοικοι ημεδαπής αποκλείονται από ορισμένα οφέλη τα οποία παρέχονται, αντίθετα, σε πρόσωπα που κατοικούν στο εθνικό έδαφος, εγκυμονεί τον κίνδυνο να αποβεί κυρίως σε βάρος των υπηκόων άλλων κρατών μελών. Οι μη κάτοικοι ημεδαπής είναι συνήθως αλλοδαποί»⁽⁷⁷⁾. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να σημειωθεί ότι παρόμοιες αντιρρήσεις θα εγείρονταν σε ενδεχόμενη υποχρέωση γνώσης της γλώσσας της οικείας χώρας.

⁽⁷¹⁾ Κατά τη συλλογιστική στην υπόθεση C-452/01, *Ospelt*, σκέψεις 49-53.

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

⁽⁷³⁾ Υπόθεση C-182/83, *Fearon*, σκέψεις 9-11.

⁽⁷⁴⁾ Υπόθεση C-452/01, *Ospelt*, σκέψη 54.

⁽⁷⁵⁾ Υπόθεση C-370/05, *Festersen*, σκέψεις 35, 40. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών είναι θεμελιώδες δικαίωμα σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 4 της σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 και με το άρθρο 45 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁽⁷⁶⁾ Υπόθεση C-370/05, *Festersen*, σκέψη 39.

⁽⁷⁷⁾ Υπόθεση C-279/93, *Finanzamt Köln-Alstadt* κατά *Schumacker*, σκέψη 28· C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, σκέψη 44· C-370/05, *Festersen*, σκέψη 25· Στην υπόθεση C-11/07, *Eckelkamp*, σκέψη 46 (μεγαλύτερη φορολόγηση των κατοίκων αλλοδαπής)

ζ) Απαγόρευση πώλησης σε νομικά πρόσωπα

Μια εθνική ρύθμιση με την οποία απαγορεύεται η πώληση γεωργικής γης σε νομικά πρόσωπα συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και, κατά περίπτωση, της ελευθερίας εγκατάστασης. Από τη νομολογία του ΔΕΕ μπορεί να αντληθεί το συμπέρασμα ότι ένας τέτοιος περιορισμός είναι απίθανο να αιτιολογηθεί. Πράγματι, κατά την εξέταση της υπόθεσης ο αγοραστής να εκμεταλλεύεται ο ίδιος το ακίνητο, το ΔΕΕ διαπίστωσε ότι ο εν λόγω περιορισμός έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό νομικών προσώπων από την απόκτηση γεωργικής γης. Στην περίπτωση αυτή, το ΔΕΕ διερωτήθηκε κατά πόσο κάτι τέτοιο είναι αναγκαίο για την επίτευξη του στόχου του επίμαχου νόμου, ήτοι τη διατήρηση της αγροτικής εκμετάλλευσης της γεωργικής γης. Όταν ένα νομικό πρόσωπο έχει σκοπό την αγροτική εκμετάλλευση, τότε η απαγόρευση πώλησης σε νομικά πρόσωπα αποτελεί εμπόδιο στις μεταβιβάσεις που καθ'αυτές ουδόλως θέτουν σε αμφισβήτηση την αγροτική εκμετάλλευση ⁽⁷⁸⁾. Από τις σκέψεις του ΔΕΕ μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι μια τέτοια απαγόρευση δεν δικαιολογείται, διότι δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη του δηλωμένου στόχου. Στο πλαίσιο αυτό, το ΔΕΕ αναφέρθηκε επίσης σε λιγότερο περιοριστικά μέτρα, ειδικότερα στην εξάρτηση της μεταβίβασης σε νομικό πρόσωπο από την υποχρέωση μακροπρόθεσμης αγροτικής εκμετάλλευσης του ακινήτου ⁽⁷⁹⁾.

η) Ανώτατα όρια αγοράς

Τα ανώτατα όρια όσον αφορά το μέγεθος της εγγείου ιδιοκτησίας που μπορεί να αποκτηθεί ή να κατέχεται συνιστούν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, καθώς περιορίζουν τις αποφάσεις των επενδυτών να αποκτήσουν γεωργική γη. Μολονότι θα μπορούσαν να αιτιολογηθούν για συγκεκριμένους στόχους πολιτικής, η αναλογικότητά τους μπορεί να αμφισβητηθεί, ανάλογα με τις εθνικές συνθήκες. Ορισμένα ανώτατα όρια αγοράς φαίνεται ότι αντικεινούνται σε στόχους που το ΔΕΕ έχει αναγνωρίσει ότι περιλαμβάνονται στο υπερισχύον δημόσιο συμφέρον, ήτοι η αύξηση της έκτασης των γεωργικών εκμεταλλεύσεων έτσι ώστε να είναι εφικτή η αξιοποίησή τους σε οικονομική βάση και η ανάπτυξη βιώσιμων εκμεταλλεύσεων. Από άλλη άποψη, δεδομένου ότι η γεωργική γη αποτελεί περιορισμένο πόρο, φαίνεται ότι η επιβολή ανώτατων ορίων αγοράς προσφέρεται για την αποφυγή υπερβολικής συγκέντρωσης εγγείου ιδιοκτησίας, την υποστήριξη της οικογενειακής γεωργίας και την ανάπτυξη γεωργικών εκμεταλλεύσεων μεσαίου μεγέθους. Στην περίπτωση αυτή, θα έπρεπε να εξεταστεί κατά πόσο αυτά υπερβαίνουν το αναγκαίο και αν μπορούν να αντικατασταθούν από λιγότερο περιοριστικά εναλλακτικά μέτρα. Συνεπώς, η πραγματική αιτιολόγηση και αναλογικότητα τέτοιων ανώτατων ορίων πρέπει να εξετάζεται για κάθε εθνικό πλαίσιο χωριστά, υπό το φως όλων των πραγματικών και νομικών περιστατικών της υπόθεσης.

Μέχρι τούδε, η Επιτροπή έχει επισημάνει δύο τύπους μέτρων ανώτατων ορίων αγοράς στις εθνικές νομοθεσίες. Ορισμένα κράτη μέλη απαιτούν ειδική άδεια από ρυθμιστική αρχή όταν πρόκειται για αγορά άνω ενός συγκεκριμένου μεγέθους. Άλλα κράτη μέλη έχουν εισαγάγει ή επιβεβαιώσει απόλυτα ανώτατα όρια που ήδη εφαρμόζονται.

Τα εθνικά ανώτατα όρια αγοράς θα μπορούσαν να κριθούν συμβατά με το δίκαιο της ΕΕ εφόσον αιτιολογούνται για λόγους θεμιτού δημοσίου συμφέροντος (όπως ο στόχος επίτευξης πιο ισορροπημένης ιδιοκτησιακής διάρθρωσης) και συμμορφώνονται με τα θεμελιώδη δικαιώματα της ΕΕ και τις γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ, όπως η απαγόρευση των διακρίσεων και η αναλογικότητα. Η αξιολόγηση θα στηρίζεται εκτενώς στο κατά πόσο οι εθνικές ρυθμίσεις βασίζονται σε αντικειμενικά και καλά καθορισμένα κριτήρια και στο κατά πόσο παρέχεται στους ενδιαφερομένους η δυνατότητα άσκησης δικαστικής προσφυγής.

θ) Προνόμια υπέρ τοπικών αγοραστών

Τα δικαιώματα προτίμησης και άλλα προνόμια που ευνοούν τους τοπικούς αγοραστές χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής και επισταμένης εξέτασης. Τα προνόμια για τους μόνιμους κατοίκους ισοδυναμούν με ευνοϊκή μεταχείριση των υπηκόων ενός κράτους μέλους. Συνεπώς, συνιστούν συγκεκριμένη διάκριση λόγω ιθαγένειας η οποία απαγορεύεται από το άρθρο 63 (καθώς και από το άρθρο 49) της ΣΛΕΕ, διότι ευνοούν, όχι επισήμως αλλά ως προς τα πρακτικά αποτελέσματά τους, τους υπηκόους τους. Πράγματι, δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι η μεγάλη πλειοψηφία τοπικών αγοραστών είναι υπήκοοι του οικείου κράτους μέλος και, ως εκ τούτου, οι αλλοδαποί έχουν πολύ λιγότερες πιθανότητες να απολαμβάνουν το πρόνομιο που χορηγείται στον τοπικό πληθυσμό από ό,τι οι υπήκοοι της οικείας χώρας ⁽⁸⁰⁾. Επιπλέον, και σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν κρινόταν ότι τέτοιου είδους μέτρα εφαρμόζονται αδιακρίτως, και πάλι θα περιόριζαν την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και, κατά περίπτωση, την ελευθερία εγκατάστασης, διότι είναι πιθανόν να εμποδίζουν ή να καθιστούν λιγότερο ελκυστικές τις επενδύσεις σε γεωργική γη από μη τοπικό πληθυσμό ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Υπόθεση C-452/01, Ospelt, σκέψη 51.

⁽⁷⁹⁾ Υπόθεση C-452/01, Ospelt, σκέψη 52.

⁽⁸⁰⁾ Ανατρέξτε για τον σκοπό αυτό: ΔΕΕ, Υπόθεση C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt κατά Schumacker, σκέψη 28· C-513/03, van Hilten-van der Heijden, σκέψη 44· C-370/05, Festersen, σκέψη 25· C-11/07, Eckelkamp, σκέψη 46 (μεγαλύτερη φορολόγηση των κατοίκων αλλοδαπής).

⁽⁸¹⁾ Σχετικά με τον ορισμό των περιορισμών στην κυκλοφορία κεφαλαίων: ΔΕΕ, υπόθεση C-112/05, Volkswagen, σκέψη 19· Συνεδικασθείσες υποθέσεις C-197/11 και 203/11, Libert, σκέψη 44· Υπόθεση C-315/02, Lenz, σκέψη 21.

Προκειμένου να είναι συμβατά με τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, τα προνόμια για τους τοπικούς αγοραστής, όπως και άλλοι περιορισμοί, πρέπει να επιδιώκουν, με αναλογικό τρόπο, την επίτευξη θεμιτών στόχων που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι τα κράτη μέλη επικαλούνται δημόσιους στόχους που το ΔΕΕ έχει αναγνωρίσει ως θεμιτούς, όπως η αύξηση του μεγέθους της εγγείου ιδιοκτησίας για την ανάπτυξη βιώσιμων εκμεταλλεύσεων σε τοπικές κοινωνίες ή η διατήρηση μόνιμου αγροτικού πληθυσμού. Στο επίπεδο αυτό, τα προνόμια πρέπει να αποτυπώνουν τις κοινωνικο-οικονομικές πτυχές των επιδιωκόμενων στόχων. Μια τέτοια περίπτωση θα ήταν τα δικαιώματα προτίμησης να χορηγούνται σε τοπικούς γεωργούς, προκειμένου να αντιμετωπιστεί ο κατακερματισμός της εγγείου ιδιοκτησίας, λόγω χάρη, ή να χορηγούνται άλλα ειδικά δικαιώματα στον τοπικό πληθυσμό προκειμένου να αντιμετωπιστούν ανησυχίες που σχετίζονται με γεωγραφικές παραμέτρους (λόγου χάρη, λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες).

Είναι προφανές ότι η χορήγηση δικαιωμάτων στον τοπικό πληθυσμό, τα οποία δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, δεν δικαιολογούνται⁽⁸²⁾. Το τελευταίο έπεται ιδίως από τη νομολογία του ΔΕΕ στην υπόθεση *Libert*. Στην υπόθεση αυτή, το ΔΕΕ εξέτασε την αναλογικότητα μιας εθνικής ρύθμισης με την οποία η απόκτηση γης σε έναν δεδομένο δήμο ήταν εφικτή μόνο υπό τις εξής προϋποθέσεις: η πρώτη προϋπόθεση συνίσταται στην επί εξί τουλάχιστον έτη προ της σχεδιαζόμενης μεταβίβασης αδιάλειπτη κατοικία του προσώπου στο οποίο πρόκειται να μεταβιβασθεί το ακίνητο εντός του καταλαμβανόμενου από τη ρύθμιση δήμου ή εντός γειτονικού δήμου· δεύτερον, ο υποψήφιος αγοραστής ή μισθωτής πρέπει, κατά τον χρόνο της μεταβίβασης, να ασκεί δραστηριότητες εντός του οικείου δήμου, οι οποίες πρέπει να καλύπτουν κατά μέσο όρο τουλάχιστον το ήμισυ εργάσιμης εβδομάδας· η τρίτη προϋπόθεση προβλέπει την ύπαρξη σοβαρού και μακροχρόνιου επαγγελματικού, οικογενειακού, κοινωνικού ή οικονομικού δεσμού του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή με τον οικείο δήμο. Το ΔΕΕ έκρινε την εν λόγω εθνική ρύθμιση δυσανάλογη. Διευκρίνισε ότι καμία εκ τις εν λόγω προϋποθέσεις δεν αποτυπώνει άμεσα τις κοινωνικο-οικονομικές πτυχές που σχετίζονται με τον στόχο που έχουν θέσει τα κράτη μέλη για την αποκλειστική προστασία των λιγότερο εύπορων τοπικών πληθυσμιακών ομάδων στην αγορά ακινήτων. Τα κριτήρια του νόμου ενδέχεται να πληρούνται όχι μόνον από τις λιγότερο εύπορες πληθυσμιακές ομάδες, αλλά και από άλλα πρόσωπα που διαθέτουν επαρκή μέσα και τα οποία, συνεπώς, ουδόλως χρήζουν ειδικώς κοινωνικής προστασίας στο πλαίσιο της αγοράς αυτής. Επομένως, τα μέτρα αυτά υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Σημειωτέον επίσης ότι έπρεπε να εξεταστούν άλλα μέτρα, λιγότερο περιοριστικά από αυτά που θεσπίζονται στην εθνική ρύθμιση⁽⁸³⁾.

ι) Η προϋπόθεση της αμοιβαιότητας

Τα κράτη μέλη μπορεί να μην θέτουν ως προϋπόθεση την απόκτηση γεωργικής γης από πολίτες της ΕΕ άλλου κράτους μέλους προκειμένου οι υπήκοοί τους να δικαιούνται να αποκτήσουν γεωργική γη στη χώρα προέλευσης του πολίτη της ΕΕ του άλλου κράτους μέλους. Το ΔΕΕ απορρίπτει παλαιόθεν την προϋπόθεση της αμοιβαιότητας ως ασύμβατη με τις αρχές του δικαίου της ΕΕ. Η υποχρέωση συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ δεν εξαρτάται από τη συμμόρφωση άλλων κρατών μελών⁽⁸⁴⁾. Στην περίπτωση που κάποιο κράτος μέλος παραβιάσει το δίκαιο της ΕΕ, οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή στο ΔΕΕ κατά του παρανομούντος κράτους μέλους (άρθρο 259 ΣΛΕΕ). Επιπροσθέτως, η Επιτροπή ως θεματοφύλακας της Συνθήκης παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κρατών μελών με το δίκαιο της ΕΕ και έχει την εξουσία να κινηθεί διαδικασίες επί παραβάσει, ει αναγκαίο, ασκώντας προσφυγή ενώπιον του ΔΕΕ κατά των παρανομούντων κρατών μελών.

5. Τελικές παρατηρήσεις

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι, δυνάμει του δικαίου της ΕΕ, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη θεμιτούς λόγους πολιτικής. Δύνανται να καθορίζουν κατάλληλη πολιτική για τις οικείες αγορές γεωργικής γης. Το ΔΕΕ έχει αναγνωρίσει πολλούς στόχους γεωργικής πολιτικής οι οποίοι μπορούν να αιτιολογήσουν περιορισμούς στις θεμελιώδεις ελευθερίες. Βασική προϋπόθεση είναι οι στόχοι να είναι σαφείς και τα μέσα που επιλέγονται να είναι αναλογικά προς τους εν λόγω στόχους, υπό την έννοια ότι δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο και δεν εισάγουν διακρίσεις.

Η Επιτροπή, ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, έχει τον καθήκον να διασφαλίζει ότι τα εθνικά μέτρα συνάδουν με το δίκαιο της ΕΕ. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής παραμένουν στη διάθεση των κρατών μελών προκειμένου να τα βοηθούν να διασφαλίζουν ότι τα εθνικά νομοθετικά μέτρα ευθυγραμμίζονται με το δίκαιο της ΕΕ. Ως πρώτο βήμα, έχει προγραμματιστεί συνεδρίαση με εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη τον Νοέμβριο του 2017 για να γίνει παρουσίαση και συζήτηση της παρούσας ανακοίνωσης.

⁽⁸²⁾ Επί παραδείγματι, το ΔΕΕ απέρριψε ειδικά δικαιώματα για αγοραστής που είχαν «επαρκή δεσμό με τον δήμο» υπό την έννοια του μακροχρόνιου «επαγγελματικού, οικογενειακού, κοινωνικού ή οικονομικού δεσμού», τα οποία είχαν χορηγηθεί με στόχο την προστασία του λιγότερου εύπορου γηγενούς πληθυσμού στην αγορά ακινήτων. Το ΔΕΕ παρέixe την εν λόγω διευκρίνιση σημειώνοντας ότι τα κριτήρια αυτά ενδέχεται να πληρούνται όχι μόνον από τον πληθυσμό αυτόν, αλλά και από άλλα πρόσωπα που διαθέτουν επαρκή μέσα και τα οποία, συνεπώς, ουδόλως χρήζουν ειδικώς κοινωνικής προστασίας στο πλαίσιο της αγοράς αυτής (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-197/11 και C-203/11, *Eric Libert*, σκέψεις 54-56).

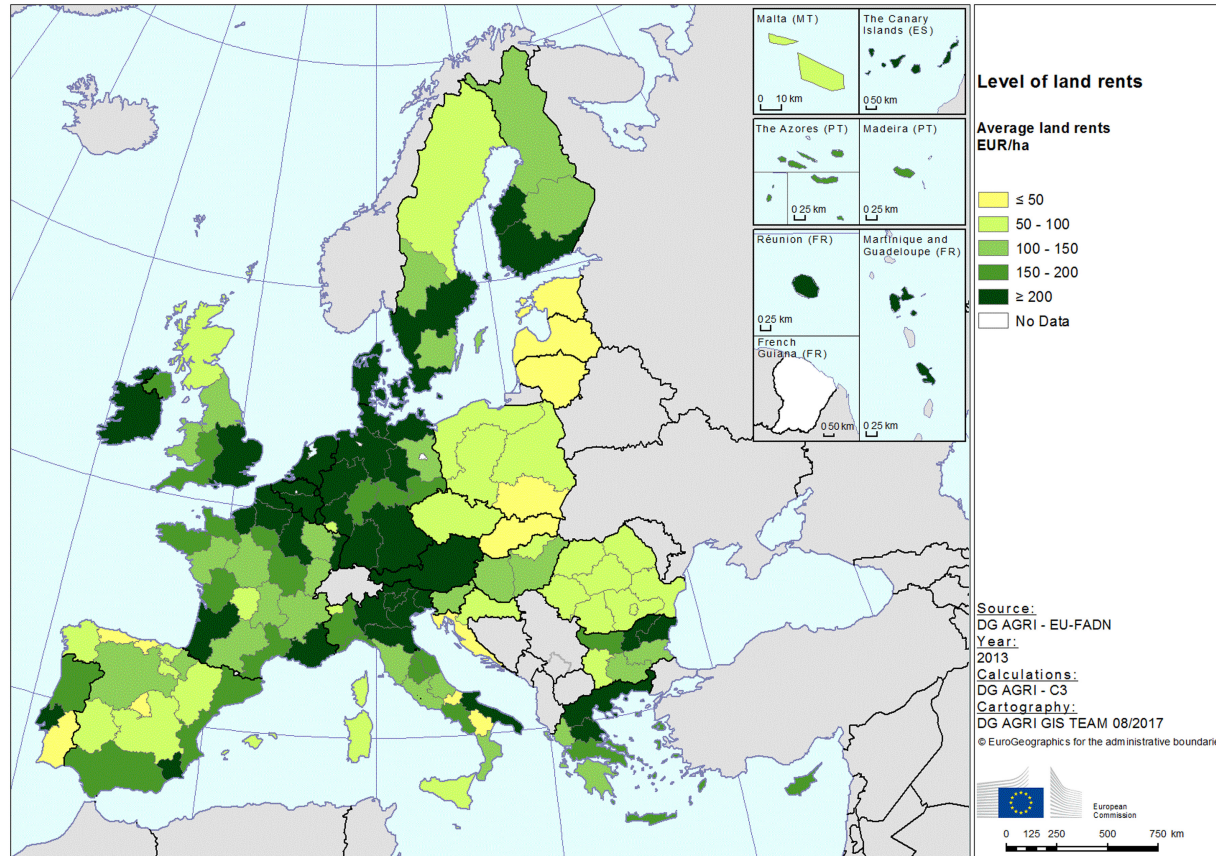
⁽⁸³⁾ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-197/11 και C-203/11, *Eric Libert*, σκέψεις 54-56.

⁽⁸⁴⁾ Υποθέσεις C-118/07, Επιτροπή κατά Φινλανδίας, σκέψη 48· C-266/03, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, σκέψη 35: «ένα κράτος μέλος δεν μπορεί ... να επικαλεστεί, προκειμένου να δικαιολογήσει τη δική του παράβαση, την αρχή της αμοιβαιότητας και να προβάλει ισχυρισμό περί ενδεχόμενης παραβίασης της Συνθήκης εκ μέρους άλλου κράτους μέλους».

Αυτού του είδους η επικοινωνία μπορεί να βοηθήσει τα κράτη μέλη στην ορθή κατανόηση και εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ. Μπορεί επίσης να βοηθήσει την Επιτροπή να κατανοήσει καλύτερα τις ιδιαίτερες συνθήκες που ενδεχομένως ισχύουν σε κάθε χώρα. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή προτίθεται να συνεχίσει να συνδράμει τα κράτη μέλη στην ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών όσον αφορά τη ρύθμιση των αγορών γεωργικής γης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

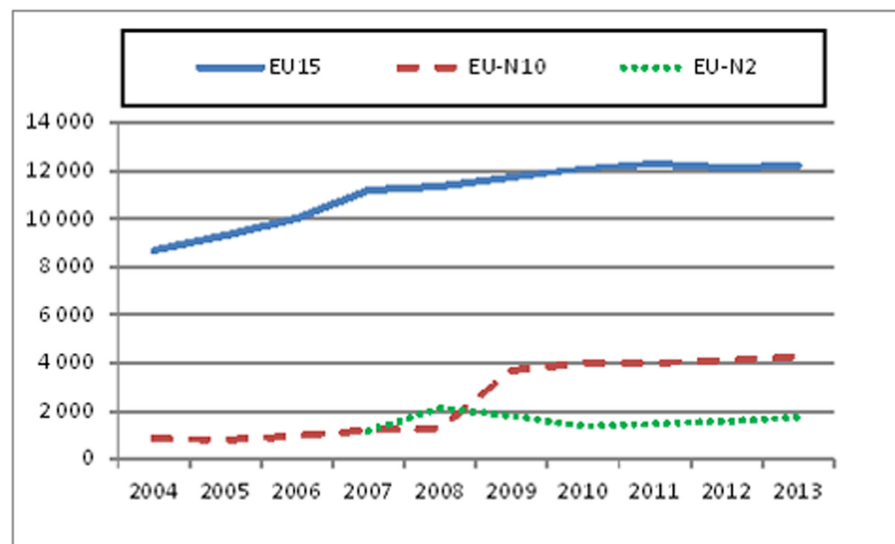
Σχήμα 1

Το επίπεδο του μισθώματος της γης ως δείκτης των τιμών της γης ⁽¹⁾

Πηγή: ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, με βάση το FADN.

⁽¹⁾ Το ετήσιο μίσθωμα που πρέπει να καταβάλλουν οι γεωργοί ανά εκτάριο γης θεωρείται ο καλύτερος αντιπροσωπευτικός δείκτης του κόστους της γης. Από τον χάρτη φαίνεται ότι το επίπεδο των μισθωμάτων ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ, γεγονός που δεν οφείλεται μόνο σε παράγοντες προσφοράς και ζήτησης αλλά και στις διαφορές των συνολικών επιπέδων τιμών (αγοραστική δύναμη) μεταξύ των χωρών και στο ρυθμιστικό περιβάλλον. Το 2013 το υψηλότερο μέσο μίσθωμα ανά ha αντιστοιχούσε στις Καναρίους Νήσους και στις Κάτω Χώρες (περίπου 1 300 EUR και 780 EUR, αντίστοιχα). Τα μισθώματα γης ήταν επίσης ιδιαίτερα υψηλά στην περιοχή του Αμβούργου (670 EUR) και στη Δανία (610 EUR). Αντιθέτως, τα μισθώματα ήταν ιδιαίτερα χαμηλά στη Λετονία και την Εσθονία (κάτω από 30 EUR ανά ha) και σε πολλές περιφέρειες όπου επικρατούν δυσμενείς συνθήκες για εντατική γεωργική παραγωγή — το EU-FADN, το Δίκτυο Γεωργικής Λογιστικής Πληροφόρησης (ΔΓΛΠ/FADN) της ΕΕ, το οποίο αναφέρεται στα σχήματα 1 και 2, συγκεντρώνει ετήσια στοιχεία σχετικά με την αξία των γεωργικών περιουσιακών στοιχείων (περιλαμβανομένης της γης) και των μισθωμάτων από δείγμα 87 000 γεωργικών εκμεταλλεύσεων με προσανατολισμό στην αγορά από ολόκληρη την ΕΕ. Υπό εξέλιξη βρίσκεται η ετήσια συγκέντρωση εθνικών στοιχείων σχετικά με τις τιμές της γης και των μισθωμάτων της Eurostat.

Σχήμα 2

Μακροπρόθεσμες εξελίξεις στην αξία της γης/ha (μέσος όρος σε EUR) ⁽¹⁾

Πηγή: ΓΔ Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης, με βάση το FADN.

⁽¹⁾ Η «αξία της γης» υπολογίζεται βάσει της απογραφής της γης κατά τη λήξη· η μονάδα «ha» εκφράζεται σε σχέση με τη γη υπό καθεστώς άμεσης εκμετάλλευσης· ως «EE-N 10» νοούνται οι δέκα χώρες που προσχώρησαν στην Ένωση το 2004 (Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβακία και Σλοβενία)· ως «EE-N 2» νοούνται οι δύο χώρες που προσχώρησαν στην Ένωση το 2007 (Βουλγαρία και Ρουμανία).