

Komisjoni tõlgendav teatis põllumajandusmaa omandamise ja Euroopa Liidu õiguse kohta

(2017/C 350/05)

Mõne liikmesriigi õigusega tagatakse põllumajandusmaa kaitse. Arvestades, et tegu on piiratud ja erilise varaga, kehtivad põllumajandusmaa omandamisele sageli teatavad tingimused ja piirangud. Siseriiklike maaseadustega, mis mitmes ELi liikmesriigis eksisteerivad, soovitakse saavutada mitmesuguseid eesmärke, näiteks hoida põllumajandusmaad põllumajanduslikus kasutuses või piirata maaomandi koondumist. Nende ühine omadus on see, et nende eesmärk on ära hoida ülemäärast maaga spekulierimist. Mõned nende seaduste aluseks olevad kartused, eelkõige maaomandi koondumine ja maaga spekulierimine, on viimasel ajal tõusnud poliitilistes tegevuskavades rohkem päevakorrale. 27. aprillil 2017 võttis Euroopa Parlament vastu raporti, mis käsitleb põllumajandusmaa koondumist ning põllumajandustootjate juurdepääsu maale⁽¹⁾.

Põllumajandusmaa omandamine kuulub ELi õiguse valdkonda. Välisinvestorid saavad kasutada põhivabadusi, eelkõige kapitali vaba liikumist ja asutamisevabadust. Need vabadused kuuluvad lahutamatu siseturu juurde, kus kaubad, isikud, teenused ja kapital saavad vabalt ringelda. Siseturg hõlmab ka põllumajandust⁽²⁾. Komisjon on hiljuti rõhutanud, et ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) eesmärk on kaasa aidata tema kümnele prioriteedile, mille hulka kuulub ka süvendatum ja õiglasem siseturg⁽³⁾. Samal ajal tunnustatakse ELi õigusega ka põllumajandusmaa erilist laadi. Aluslepingutega on lubatud piirata välisinvestorite võimalust investeerida põllumajandusmaasse, kui piirangud on proportsionaalsed, et kaitsta õigustatud avalikke huve, näiteks ära hoida ülemäärast maaga spekulierimist, säilitada põllumajanduskogukondi või toetada ja arendada elujõulist põllumajandust. Seda on näha Euroopa Liidu Kohtu praktikast. Erinevalt aluslepingute kohastest muudest põhiõigustest laieneb kapitali vaba liikumine (mida on vastavalt Euroopa Liidu Kohtule õigus piirata) ka kolmandate riikide investoritele. Seepärast hõlmab käesolev tõlgendav teatis põllumajandusmaa omandamist nii ELis kui ka sellest väljaspool.

Käesolevas komisjoni tõlgendavas teatises viidatakse põllumajandusmaasse tehtavatest välisinvesteeringutest⁽⁴⁾ saadavale kasule ja proovikividele (1). Seejärel kirjeldatakse selles kohaldatavat ELi õigust (2) ning seonduvat Euroopa Liidu Kohtu praktikat (3). Teatise tehakse kohtupraktika põhjal mõned üldised järeldused selle kohta, kuidas kaitsta õigustatud avalikke huvisid kooskõlas ELi õigusega (4). Teatise eesmärk on seega anda teavet põllumajandusmaasse tehtavaid välisinvesteeringuid käsitleva arutelu tarbeks, toetada liikmesriike, kes kohandavad või kavatsevad kohandada oma õigusakte, ning samuti aidada edendada parima tava laiemat levikut selles keerulises valdkonnas. Samal ajal vastab teatis Euroopa Parlamendi nõudele avaldada suunised selle kohta, kuidas reguleerida põllumajandusmaa turgusid kooskõlas ELi õigusega⁽⁵⁾.

1. Põllumajandusmaa omandamine ELis**a) Vajadus reguleerida põllumajandusmaa turgusid**

Põllumajandusmaa on eriline vara. 2012. aastal kutsus ÜRO riike üles tagama maaomandi vastutustundlik majandamine. Sel eesmärgil andis ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon (FAO) välja nii-öelda vabatahtlikud suunised maaomandi majandamise kohta⁽⁶⁾. Suunistes rõhutatakse maa kesket tähtsust „inimõiguste kasutamise, toiduga kindlustatuse, vaesuse likvideerimise, jätkusuutlike elatusvahendite, sotsiaalse stabiilsuse, eluasemega kindlustatuse, maaelu arengu ning sotsiaalse ja majanduskasvu puhul“⁽⁷⁾. Peaaegu poole ELi territooriumist moodustav põllumajandusmaa on surve

⁽¹⁾ Vt „Põllumajandusmaa koondumise hetkeseis ELis: kuidas soodustada põllumajandustootjate juurdepääsu maale?“, 2016/2141(INI).

⁽²⁾ Vt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 38 lõige 1.

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

⁽⁴⁾ Käesolevas teatises kasutatud mõiste „välisinvestorid“ osutab nii ELi investoritele, aga kuna kehtib kapitali vaba liikumine, siis ka kolmanda riigi investoritele (vt punkti 2 alapunkt a). Tuleb märkida, et praktikas toimub enamik ELi põllumajandusmaa omandamisest ELi siseselt.

⁽⁵⁾ Vt „Põllumajandusmaa koondumise hetkeseis ELis: kuidas soodustada põllumajandustootjate juurdepääsu maale?“, 2016/2141(INI), punkt 37.

⁽⁶⁾ „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“.

⁽⁷⁾ Vt vabatahtlike suuniste punkt 2.4.1. Maa otsustavat tähtsust toiduga kindlustatuse tagamisel, arvestades, et maa on piiratud ressurss, rõhutatakse ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 21. jaanuari 2015. aasta arvamuses „Maa hõivamine – häirekell Euroopa jaoks ja otsene oht põllumajanduslikule pereettevõttele“ (omaalgatuslik arvamus), punkt 6.3.

all, mis tuleneb mittepõllumajanduslikust kasutamisest ning teatavatel perioodidel ka kasvavast nõudlusest toidu, energia ja biomassi järele. Igal aastal kaetakse Euroopas valglinnastumise ja transporditaristu laienemise tõttu pinnas maa-alal, mis on suurem kui Berliini linn⁽⁸⁾.

Mõne riigi põhiseadusega⁽⁹⁾ ja mitmete riikide maaseadustega tagatakse põllumajandusmaa erikaitse. Eriti viimasel ajal on põllumajandusmaa kaitse mitme riigi poliitilises tegevuskavas väga olulisel kohal. Alates 2013. aastast ja eelkõige pärast ühinemislepingutega⁽¹⁰⁾ lubatud üleminekuperioodide lõppu on Ungari, Slovakkia, Läti, Leedu, Bulgaaria, Rumeenia ja Poola vastu võtnud maaseadused, et ohjata oma riigi maaturu soovimatut arengut.

Praegu võib olla eriti pakiline reguleerida põllumajandusmaa turgusid nendes riikides, kus on viimastel aastatel läbi viidud põhjalik maareform⁽¹¹⁾. Mõnes liikmesriigis on toimunud või käimas riigile kuuluva maa tagastamine ja erastamine⁽¹²⁾. Peale selle on põllumajandusmaa hinnad nendes liikmesriikides võrreldes teiste liikmesriikidega endiselt madalad (vt lisa joonis 1), seda hoolimata viimase kümne aasta hinnatõusust (vt lisa joonis 2)⁽¹³⁾. Seepärast on põllumajandustootjad väljendanud muret teiste investorite huvi pärast põllumajandusmaa vastu.

Maa müüki käsitleva regulatsiooni eesmärk on üldiselt säilitada varade põllumajanduslikud omadused, maa nõuetekohane harimine, olemasolevate põllumajandustootjate elujõulisus ning kaitsemeetmed maaga spekulatsioonide vastu. Sel eesmärgil nõutakse sellise regulatsiooniga sageli haldusluba maa müügiks ning volitatakse pädevaid ametiasutusi või organeid mitte lubama müüki, mis on regulatsiooni eesmärkidega vastuolus. Sellega võib sageli olla tegu, kui maad soovitakse müüa muule isikule kui põllumajandustootjale, kui kohalik maad vajav põllumajandustootja on sellest maast huvitatud. Pädevad ametiasutused võivad sekkuda ka juhul, kui nad leiavad, et müügihind ei vasta maa väärtusele. Mõne maa müüki käsitleva õigusaktiga on antud avaliku sektori asutustele või organitele ostueesõigus, nii et need saavad müüa maa edasi teisele ostjale või rentida selle välja kooskõlas põllumajanduspoliitikaga. Teine reguleeriv lähenemisviis maa kohaliku koondumisega tegelemisel on anda ostueesõigus teatavatele huvitatud isikute kategooriatele, näiteks müügiks pakutava maa naabruses asuva kinnistu rentnikule või omanikule⁽¹⁴⁾.

b) Välisinvesteeringud küll kasvavad, ent on siiski väikesed

Euroopas tunduvad välisinvesteeringud põllumajandusmaasse olevat tagasihoidlikud. Eriti EL 15s⁽¹⁵⁾ on põllumajandusmaasse tehtavad investeeringud jäänud erandlikuks⁽¹⁶⁾. Välisinvestorite huvi on koondunud pigem Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele, kus põllumajanduses on alates 1989. aastast toimunud märkimisväärne üleminek riigi põllumajandusettevõtelt või ühistutelt turumajanduslikele erasektori põllumajandustootjatele.

Keeruline on hankida usaldusväärseid andmeid just põllumajandusmaasse tehtud välisinvesteeringute kohta. Näiteks komisjoni kogutud teave, mis põhineb Land Matrixi andmebaasil,⁽¹⁷⁾ näitab seda, et alates 2004. aastast on välisinvestorid omandanud maa kasutamise või kontrollimise õiguseid ligikaudu 68 000 hektari puhul Bulgaarias, 8 000 hektari

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

⁽⁹⁾ Näiteks vastavalt Bulgaaria põhiseaduse artikli 21 lõikele 1 on „[m]aa oluline riiklik vara, mis on riigi ja ühiskonna erikaitse all“.

⁽¹⁰⁾ Ühinemislepingutes nähti ette üleminekuajal kehtivad erandid kapitali vaba liikumise põhimõttest seoses põllumajandusmaa omandamisega. Ühinevatel liikmesriikidel lubati säilitada üleminekuperioodil oma riiklik kord, mis keelas maa omandamise teiste ELi liikmesriikide või EMP riikide kodanike poolt. Need erandid aegusid 1. jaanuaril 2014 Bulgaaria ja Rumeenia puhul, 1. mail 2014 Ungari, Läti, Leedu ja Slovakkia puhul ning 1. mail 2016 Poola puhul (Horvaatia erand lõppeb 2020. aastal ning Horvaatia on võimalik taotleda kolmeaastast pikendust).

⁽¹¹⁾ Selle toob välja näiteks Ungari parlamendi põllumajanduskomitee oma 26. mai 2015. aasta omaalgatuslikus arvamuses, mis käsitleb tema uuringut põllumajandusmaa kasutamist ja omamist käsitlevate seaduste kohta uutes liikmesriikides: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_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⁾ Ciaian, P., Drabik, D., Falkowski, J., Kancs, d'A, „Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States“, Teadusuuringute Ühiskeskuse tehnilised aruanded, 2016.

⁽¹⁴⁾ Vt ka Swinnen, J., van Herck, K., Vranken, L., „The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes“, *The Journal of Development Studies*, 2016, kd 52, nr 2, 186–205.

⁽¹⁵⁾ Riigid, mis moodustasid Euroopa Liidu kuni 2004. aastani: Austria, Belgia, Hispaania, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Luksemburg, Madalmaad, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Soome, Taani ja Ühendkuningriik.

⁽¹⁶⁾ Näiteks on avaldatud aruandeid hiljutiste Hiina investeeringute kohta mõningatesse Prantsusmaa põllumajandusettevõtetesse ja viinamarjaistandustesse: Levesque, R., „Chinese purchases in the Berry“, *La Revue foncière*, mai–juuni 2016, lk 10.

⁽¹⁷⁾ International Land Coalitioni (ILC) algatus: www.landmatrix.org

puhul Leedus ja 84 000 hektari puhul Rumeenias. Need hinnangulised omandamised moodustavad Bulgaarias 1,3 %, Leedus 2,3 % ja Rumeenias 0,4 % kogu põllumaast⁽¹⁸⁾. Teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ei tundu olukord oluliselt erinevat. Ungarist ja Poolast kättesaadav ametlik statistika või Slovakkia ja Läti hõlmavad uuringud viitavad sellele, et välismaalased omavad või kontrollivad ligikaudu 1 % kasutatud põllumaad⁽¹⁹⁾.

Samas tundub välisinvestorite huvi põllumajandusmaa vastu tõusvat. Ilmneb, et eelkõige üleilmne finantskriis avaldas mõju põllumajandusmaasse tehtavatele investeeringutele. Finantsturgudel valitseva ebastabiilsuse ajal alternatiive otsides on finantsinvestorid paigutanud kapitali põllumajandusmaasse⁽²⁰⁾. Samal ajavahemikul on nii toiduga kindlustatuse probleemid kui ka biokütuse ja biogaasi programmid aidanud investorite huvi kasvatada⁽²¹⁾.

c) Põllumajandusmaa omandamine on poliitiliste tegevuskavade osa

Põllumajandusmaasse tehtavate välisinvesteeringutega seotud kartused ei ole midagi uut. Samas on põllumajandusmaasse tehtavate investeeringute hiljutine kasv pannud mõned liikmesriigid rohkem muretsema. Esiteks on mõnikord tajutud, et välisinvestorid tõrjuvad kohalikud põllumajandustootjad välja. Teiseks ja eriti viimasel ajal esineb kartus, et (kahanevad) haritava maa alad on muutunud spekulantide ja vastutustundetute investorite suhtes haavatavaks. Väljendatud on kartust seoses maaomandi koondumise ja maaga spekulatsiooniga ning nende negatiivse mõjuga toiduga kindlustatusele, tööhõivele, keskkonnale, mulla kvaliteedile ja maaelu arengule⁽²²⁾. Mõned kriitikud seavad ELis välisinvestorite poolt vara omandamise kasu kahtluse alla ning väidavad, et suured rahvusvahelised investeerimisfondid ja ettevõtted jätvavad väikesed ja vaesed põllumajandustootjad maaressurssidest ilma ning takistavad maaelu arengut⁽²³⁾.

Neid probleeme on analüüsinud ka Euroopa institutsioonid. 21. jaanuaril 2015 avaldas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee oma arvamuse „Maa hõivamine – häirekell Euroopa jaoks ja otsene oht põllumajanduslikule pereettevõttele“⁽²⁴⁾. Ta tegi kindlaks, et kapitali vaba liikumine on tegur, mis soodustab sellist maa omandamist, mida ta käsitleb maa hõivamisena.

Ka Euroopa Parlament on selle teema vastu huvi üles näidanud. Ta tellis uuringu teemal „Põllumajandusmaa hõivamise ulatus ELis“, mis avaldati 2015. aasta mais⁽²⁵⁾. 27. aprillil 2017 võttis parlament vastu raporti teemal „Põllumajandusmaa koondumise hetkeseis ELis: kuidas soodustada põllumajandustootjate juurdepääsu maale?“⁽²⁶⁾. Aruandes osutatakse ulatusele, mil põllumajandusmaa on koondunud käputäie põllumajandus- ja muude ettevõtjate kätte, ning sellega

⁽¹⁸⁾ Euroopa Komisjoni talituste töödokument „The Movement of Capital and the Freedom of Payments“, 5. märts 2015, SWD (2015) 58 final, lk 21. Samas tuleb silmas pidada, et andmed ei ole alati kergesti kättesaadavad ning seega erinevad olemasolevad hinnangud märkimisväärselt. Näiteks on väidetud ka seda, et välisomandisse kuuluv põllumajandusmaa on Rumeenias 2010.–2013. aastal 57 % suurenenud ning moodustab seal 2013. aastal ligikaudu 7 % kogu põllumajandusmaast: Ciaian, P., Drabik, D., Falkowski, J., Kancs, d'A, „Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States“, Teadusuuringute Ühiskeskuse tehnilised aruanded, 2016, lk 10.

⁽¹⁹⁾ Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, „Extent of Farmland Grabbing in the EU“, uuring, 2015, lk 19–20.

⁽²⁰⁾ Mõned näited on esitatud järgmistes dokumentides: Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, „Extent of Farmland Grabbing in the EU“, uuring, 2015, lk 23 (näiteks Madalmaade Rabobank Groupi investeeringud Poolas ja Rumeenias; Itaalia kindlustusandja Generali investeeringud Rumeenias, Saksamaa Allianz'i investeeringud Bulgaarias, Belgia pangandus- ja kindlustusgrupi KBC investeeringud Ida-Saksamaal ja Leedus).

⁽²¹⁾ Finants- ja majanduskriisi mõju põllumajandusele on endiselt ebaselge. Ehkki 2009. aastal andis kriis põllumajandusliku tulu puhul tunda, taastus see kiiresti ning vahe majanduse keskmise brutopalgaga kadus. Samal ajal tööjõu väljavool põllumajandussektorist aeglustus ajutiselt ning isegi peatus või suurenes mõnes liikmesriigis.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Roheliste/Euroopa Vabaliidu fraktsioon, Euroopa Parlament (väljaandja), „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_foee_jan2012.pdf

⁽²³⁾ Franco, J.C. ja Borrás, S.M. (toimetajad) (2013), „Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe, Amsterdam“, Transnational Institute; Van der Ploeg, J.D., Franco, J.C. ja 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_Land%20d/ (kasutamise aeg 2016).

⁽²⁴⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 21. jaanuari 2015. aasta aramus „Maa hõivamine – häirekell Euroopa jaoks ja otsene oht põllumajanduslikule pereettevõttele“ (omaalgatuslik aramus), punktid 1.9 ja 1.12.

⁽²⁵⁾ Euroopa Parlament, liidu sisepoliitika peadirektoraat, „Extent of Farmland Grabbing in the EU“, uuring, 2015, lk 17, 24, 25.

⁽²⁶⁾ Vt „Põllumajandusmaa koondumise hetkeseis ELis: kuidas soodustada põllumajandustootjate juurdepääsu maale?“, 2016/2141(INI).

kaasnevatele riskidele, nagu põllumajandustootjate (eriti väikeste tootjate ja pereettevõtete) keeruline juurdepääs põllumajandusmaale. Seega kutsub parlament üles maamüügi turu arengut paremini jälgima. Eelkõige kutsub ta komisjoni üles jälgima kõiki asjaomaseid poliitikavaldkondi, nagu põllumajandus, rahandus ja investeeringud, „et näha, kas need valdkonnad edendavad põllumajandusmaa koondumist ELis või aitavad seda pidurdada“. Parlament kutsub komisjon üles ka „avaldama [...] selged ja põhjalikud kriteeriumid“, mis „annaksid liikmesriikidele selguse, millised maaturu reguleerimise meetmed on lubatud“ ELi õiguse alusel.

Kui vaadata poliitilist tegevuskava laiemalt, siis tajutakse teisi poliitikavaldkondi võimaliku mõjutava tegurina. Hiljutise ÜPP lihtsustamist ja ajakohastamist käsitleva avaliku konsultatsiooni käigus saadud vastustes toodi põllumajandustootjate peamiste muredena välja mitmeid küsimusi, sealhulgas haldusnõudeid, maaga seotud regulatsioonid ning eelkõige põllumajandusmaa kõrgeid hindu mõnes liikmesriigis. Lisaks on varem väljendatud muret seoses otsetoetuste eri tasemega eri liikmesriikides, mis ei pruugi olla alati kindlustanud võrdseid tingimusi põllumajandusmaale juurdepääsul. Otsetoetuste erinevus on viimases mitmeaastases finantsraamistikus (2014–2020) lahendatud otsetoetuste nii-öelda liikmesriikidevahelise ühtlustamise kaudu ning see teema võib taas päevakorda tõusta.

Lisaks võivad põllumajandusmaa omandamisega seoses olla olulised ka muud ELi meetmed, näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849, ⁽²⁷⁾ mida hakati kohaldama hiljuti. Direktiivi eesmärk on suurendada selle läbipaistvust, kellele kuuluvad tegelikult äriühingud ja usaldusfondid; see võib hajutada ka kartuseid, mida praegu leevendatakse põllumajandusmaa omandamise piirangutega mõnes riigis, kus ametiasutused kardavad, et aktsiate üleminekut põllumajandusmaad omavate juriidiliste isikute vahel võidakse kasutada omandajatele kehtestatud tingimustest mööda hiilimiseks. Hiljutine komisjoni ettepanek selle direktiivi muutmiseks suurendab läbipaistvust veelgi.

Lõpetuseks, mis puutub kolmanda riigi investoritesse, siis komisjoni hiljutise välismaiste otseinvesteeringute sõelumist käsitleva raamistiku ettepaneku eesmärk on pakkuda sellistele liikmesriikidele õiguskindlust, kellel on mehhanismid (või tahavad neid luua) kolmandate riikide otseinvesteeringute sõelumiseks, võttes arvesse liidu ainupädevust ühises kaubanduspoliitikas, mis hõlmab välismaised otseinvesteeringuid ⁽²⁸⁾. Ettepanekuga luuakse liikmesriike teatavatel juhtudel komisjoni käsitlev raamistik, et vaadata läbi kolmanda riigi investorite poolt liidus tehtavaid otseinvesteeringuid, võimaldades liikmesriikidel võtta arvesse nende olukorda ja asjaolusid, et kaitsta nende olulisi huvisid avaliku korra või turvalisuse seisukohast. Uute reeglitega võimaldatakse liikmesriikidel võtta vastu või säilitada asjakohased välismaiste otseinvesteeringute läbivaatamise mehhanismid, tingimusel et määruse tingimused on täidetud ⁽²⁹⁾.

d) Välisinvesteeringute kasutegurid nõuetekohaselt reguleeritud maaturgudel

ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon jõudis oma uuringus järeldusele, et üleilmselt toovad põllumajandussektori välisinvesteeringud riikide majandusele, kohalikule kogukonnale ja põllumajandussektorile kasu, kui riikide asutused ja õigusnormid tagavad kõigile turuosalistele asjakohased stiimulid ⁽³⁰⁾. Euroopas on välisinvesteeringud olnud ka oluline väga vajaliku kapitali, tehnoloogia ja teadmiste allikas ning aidanud edendada põllumajanduse tootlikkust ja tootekvaliteeti ⁽³¹⁾.

Kapitali vaba liikumine on väga oluline piiriüleste investeeringute edendamiseks ning kohalike äriühingute rahastamisele juurdepääsu tagamiseks. Väärrib märkimist, et põllumajandustootjatel on sageli keeruline leida vajalike investeeringute jaoks raha. Nii nagu teised väikeettevõtjad seisavad ka väikesed põllumajandusettevõtted silmitsi laenupiirangutega ning esineb märke, et põllumajandus on mitmes riigis alakapitaliseeritud ⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (ELT L 141, 5.6.2015, lk 73).

⁽²⁸⁾ Vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 punktile e ja artikli 207 lõikele 1.

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

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

⁽³¹⁾ Komisjoni aruanne nõukogule „2005. aasta ühinemislepingus sätestatud põllumajandusliku kinnisvara omandamisega seotud üleminekumeetmete läbivaatamise kohta“, 14.12.2010, lk 2; komisjoni aruanne nõukogule „2003. aasta ühinemislepingus sätestatud põllumajandusliku kinnisvara omandamisega seotud üleminekumeetmete läbivaatamise kohta“, 16.7.2008, lk 7; Euroopa Komisjoni pressiteade, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; Euroopa Komisjoni märgukiri, 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“, väljaandes: Johan Swinnen and Louise Knops (toimetajad), „Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture“, Euroopa Poliitikauuringute Keskus, 2013, lk 254; Sami Myyrä, „Agricultural Credit in the EU“, väljaandes: Johan Swinnen ja Louise Knops (vt eespool esitatud viide), lk 260. Põllumajandustootjate jaoks olulisi kapitalituru puuduseid on tuvastanud ja arutanud Euroopa Poliitikauuringute Keskus (CEPS) ning Leuveni ülikooli institutsioonide ja majandusarengu keskus (Centre for Institutions and Economic Performance, LICOS): „Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate“, lõpparuanne 2007, lk 13–17; Euroopa Poliitikauuringute Keskus: „Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate“, lõpparuanne, oktoober 2010, lk 19–23.

Välisinvesteeringute kasutegureid on näidanud mitmed uuringud, mille komisjon on üleminekuperioodide läbivaatamise käigus teinud,⁽³³⁾ samuti mitmed välised uuringud⁽³⁴⁾. Määral, mil välisinvesteeringud on lubatud (näiteks maa rentimise, ettevõtete asutamise, juriidiliste isikute või toiduinestööstuse investeeringute kaudu), on tõendatud, et need stimuleerivad tootlikkuse kasvu põllumajandussektoris⁽³⁵⁾. Seepärast tundub õiglane teha järeldus, et välisinvesteeringud võivad lisada alakasutatud maale väärtust ja taastada mahajäetud maa harimise. Sellised investeeringud võivad veelgi parandada põllumajandustootjate turule juurdepääsu, samuti põllumajandusettevõtete töötajate töötavimusi. Lisaks võivad välisinvesteeringud suurendada põllumajandustoodete ekspordipotentsiaali.

e) *Komisjoni õiguslikud meetmed seoses hiljutiste maaseadustega mõnes liikmesriigis*

Hiljutised õigusaktide muudatused Ungaris, Slovakkias, Lätis, Leedus, Bulgaarias ja Rumeenias langevad kokku asjaomaste üleminekuperioodide lõpuga, mille jooksul võisid riigid kooskõlas ühinemislepingutega piirata ELi investorite poolt põllumajandusmaa ostmist.

Uute seadustega kaotati ühinemislepingutes osutatud piirangud. Samal ajal kehtestati nendega mõned piirangud, mille väidetav eesmärk on vähendada maaomandi koondumist ja maaga spekulatsioonide, hoida põllumajandusmaad heas ja tõhusas põllumajanduslikus kasutuses, säilitada maapiirkondade elanikkond, vähendada maa killustumist või edendada elujõulisi keskmise suurusega põllumajandusettevõtteid. Sel eesmärgil nähakse kõnealuste seadustega ette, et maad võib omandada teataval tingimustel. Need hõlmavad eelnevat haldusastuse heakskiitu ja eelkõige selliseid nõudeid, mille kohaselt tegeleb põllumajandusmaa omandaja asjaomasel maal ise põllumajandusega, tal on põllumajandusettevõtluses kvalifikatsioon ning ta on asjaomasel riigis elanud või äritegevusega tegelema. Peale selle eelistatakse uute seadustega teatavaid omandajate kategooriaid (näiteks rentnikud, naabruses asuvad põllumajandustootjad või kohalikud elanikud) või keelatakse müük juriidilistele isikutele.

Komisjon tunnustab iseenesest eespool nimetatud eesmärkide kehtivust. Samas oli ta pärast uute seadustega tutvumist mures, et mõned nende sätted rikuvad ELi aluspõhimõtteid, nimelt kapitali vaba liikumise põhimõtet. Eelkõige diskrimineerivad need komisjoni hinnangul mitte formaalselt, vaid praktilise mõju poolest teiste ELi riikide kodanikke või kehtestavad muud ebaproportsionaalsed piirangud, mis avaldavad investeeringutele negatiivset mõju. Sel põhjusel algatas komisjon 2015. aastal Bulgaaria, Ungari, Leedu, Läti ja Slovakkia suhtes rikkumismenetluse⁽³⁶⁾. Arvestades, et ükski neist riikidest ei suutnud tekkivaid kartuseid hajutada, jätkas komisjon 26. mail 2016 menetluse teise ja viimase etapiga enne võimalikku Euroopa Liidu Kohtu poole pöördumist⁽³⁷⁾.

2. Kohaldatav ELi õigus

Põllumajandusmaa omandamist käsitlev teisene Euroopa õigus puudub. Liikmesriikidel on pädevus ja kaalutusõigus, et reguleerida oma maaturgusid. Samas peavad nad seda tehes järgima aluslepingu peamisi põhimõtteid, eelkõige põhivabadusi ning kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu.

a) *Kapitali vaba liikumine ja asutamisvabadus*

Õigus omandada, kasutada või võõrandada põllumajandusmaad kuulub kapitali vaba liikumise põhimõtete alla, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 63 jj⁽³⁸⁾. Nende aluslepingu sätetega antakse jõustatavad õigused nii investorile kui ka investeeringu saajale. Üldiselt on kõik liikmesriikide vahel aga ka liikmesriikide ja kolmandate

⁽³³⁾ Vt Euroopa Poliitikauuringute Keskus (CEPS) ning Leuveni ülikooli institutsioonide ja majandusarengu keskus (Centre for Institutions and Economic Performance, LICOS): „Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate“, kommenteeritud kokkuvõte, 2007, lk ii; Euroopa Poliitikauuringute Keskus: „Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate“, lõpparuanne, oktoober 2010, kommenteeritud kokkuvõte.

⁽³⁴⁾ Vt näiteks Swinnen, J. F. M., Vranken, L., „Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989–2005“, *Journal of Productivity Analysis*, juuni 2010, köide 33, väljaanne 3, lk 241–258, peatükid 2 ja 7 (kokkuvõtavad märkused); Dries, L., Gemenji, E., Noev, N., Swinnen, J. F. M., „Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe“, in *World Development*, 2009, kd 37, nr 11, lk 1755; Dries L./Swinnen, J. F. M., „Foreign Direct Investment, Vertical Integration. And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector“, väljaandes: *World Development*, 2004, kd 32, nr 9, lk 1525 jj, 1541.

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

⁽³⁶⁾ Vt IP/15/4673, 23. märts 2015, ja IP/15/4877, 29. aprill 2015.

⁽³⁷⁾ Vt IP/16/1827, 26. mai 2016.

⁽³⁸⁾ Seda on kinnitatud mitmes Euroopa Liidu Kohtu otsuses, vt näiteks kohtuasi C-370/05, Festersen, punktid 21–23, kohtuasi C-452/01, Ospelt, punkt 24.

riikide vahel kapitali liikumise piirangud keelatud. Euroopa Liidu Kohus on tõlgendanud mõistet „piirang“ selliselt, et see tähendab kõiki meetmeid, mis piiravad investeringuid või võivad neid takistada või ära hoida või muuta need vähem atraktiivseks⁽³⁹⁾.

Kui põllumajandusmaasse tehtud investeringut kasutatakse põllumajandusettevõtluses, siis võib seda hõlmata ka asumisvabadus: ELi toimimise lepingu artikliga 49 keelatakse kõik piirangud, mis kitsendavad liikmesriigi kodanike (juriidiliste või füüsiliste isikute) asumisvabadust teise liikmesriigi territooriumil, kui asumise eesmärk on jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana, näiteks põllumajanduses.

Oluline element, mis esineb kõikide põhivabaduste puhul, on kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu põhimõte. Sellega keelatakse nii otsene kui ka kaudne diskrimineerimine (varjatud diskrimineerimise vormid). Kaudne diskrimineerimine viitab siseriiklikele sätetele, mis on seotud põhivabaduste kasutamise, mis ei diskrimineeri selgelt kodakondsuse alusel, vaid mis annab tegelikult samaväärse tulemuse.

ELi toimimise lepingu artiklis 345 on sätestatud, et „aluslepingud ei mõjuta mingil viisil omandi õiguslikku režiimi liikmesriikides“. Siseriiklikud õigusnormid, mis reguleerivad põllumajandusliku kinnisvara omandamist või kasutamist, puudutavad varalisi õiguseid, ent ELi toimimise lepingu artikliga 345 ei välistata põhivabaduste ega muude aluslepingu peamiste põhimõtete kohaldamist. Euroopa Liidu Kohus lükkas väljakujunenud kohtupraktikas ELi toimimise lepingu artikli 345 laia tõlgenduse tagasi. Näiteks Konle kohtuotsuses, mis käsitles kinnisvara omandamist, selgitas kohus seoses selle artikliga, mis oli tol ajal artikkel 222, järgmist: „...ehkki omandi õiguslik režiim on aluslepingu artikli 222 alusel jätkuvalt iga liikmesriigi otsustada, ei vabastata selle sättega sellist režiimi aluslepingu põhinormide kohaldamisest.“⁽⁴⁰⁾ Selle tulemusena säilitatakse ELi toimimise lepingu artikliga 345 liikmesriikide pädevus võtta vastu otsuseid, mis käsitlevad omandi õiguslikku režiimi, ent kooskõlas ELi õiguse nõuetega.

b) Põhivabaduste piirangud ja võimalikud põhjendused

Üldiselt võidakse siseriiklikke meetmeid, mis võivad takistada põhivabaduste kasutamist, lubada üksnes siis, kui on täidetud mitu tingimust: meetmed ei ole diskrimineerivad, neid õigustab ülekaalukas avalik huvi, need sobivad taotletava eesmärgi saavutamiseks ning need ei lähe kaugemale selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust ning neid ei saa asendada vähem piiravate alternatiivsete vahenditega (proportsionaalsuse põhimõte, vt üksikasjalikum teave allpool punktis 3b). Peale selle peavad siseriiklikud meetmed vastama teistele ELi õiguse üldpõhimõtetele, näiteks õiguskindlusele.

Seoses eelkõige kapitali vaba liikumisega sätestatakse ELi toimimise lepingu artiklis 65, et see vabadus ei piira liikmesriikide teatavaid õiguseid. Need hõlmavad õigust kohaldada teatavaid siseriiklikke maksusätteid, võtta ettevaatusabinõusid ja järelevalvemeetmeid eelkõige maksustamise valdkonnas ja finantseerimisasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvel. Peale selle – ja see on üldisema tähtsusega – säilitatakse ELi toimimise lepingu artikli 65 lõike 1 punktiga b liikmesriikide õigus „võtta meetmeid, mis on õigustatud avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt“.

Kapitali liikumise puhul kolmandatesse riikidesse ja sealt välja kehtivad teistsugused kaalutlused. Euroopa Liidu Kohus rõhutas, et see „toimub erinevas õiguslikus kontekstis“ võrreldes liidus toimuva kapitali liikumisega. Järelikult võidakse aluslepingu alusel aktsepteerida kolmandate riikide piirangute korral lisapõhjendusi⁽⁴¹⁾. Põhjendusi võib tõlgendada ka laiemalt⁽⁴²⁾. Peale selle ja praktikas veelgi olulisemana on kõik piirangud, mis kehtisid enne kapitali liikumise liberaliseerimist, sätestatud varem ELi toimimise lepingu artikli 64 lõikega 1. Asjaomane kuupäev on kõikide liikmesriikide puhul 31. detsember 1993, välja arvatud Bulgaaria, Eesti ja Ungari (31. detsember 1999) ja Horvaatia (31. detsember 2002). See tähendab, et enne neid kuupäevi kehtinud piiranguid, mis mõjutavad kolmanda riigi kodanikke, ei saa vaidlustada aluslepingust tuleneva kapitali vaba liikumise põhimõtte alusel.

⁽³⁹⁾ Seoses kapitali liikumise piirangute määratlusega vt Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-112/05, Volkswagen, punkt 19; Euroopa Liidu Kohus, liidetud kohtuasjad C-197/11 ja 203/11, Libert, punkt 44; Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-315/02, Lenz, punkt 21.

⁽⁴⁰⁾ Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-302/97, Konle, punkt 38. Vt ka C-367/98, komisjon vs. Portugal, punkt 48; kohtuasi C-463/00, komisjon vs. Hispaania (eelisaktsiad), punkt 56. Vt ka kohtuasjad C-163/99, C-98/01, komisjon vs. Ühendkuningriik (eelisaktsiad BAAs); C-452/01, Ospelt, punkt 24; C-174/04, komisjon vs. Itaalia (hääleõiguse peatamine erastatud ettevõtetes); liidetud kohtuasjad C-463/04 ja 464/04, Federconsumatori; C-244/11, komisjon vs. Kreeka (eelisaktsiad strateegilise tähtsusega aktsiaseltsides), punktid 15 ja 16. Vt ka AG Roemer 27. aprilli 1966. aasta arvamus liidetud kohtuasjades 56/64 ja 58/64, Consten ja Grundig, EKL, lk 352 (366); Kohtuasi C-105/12, Essent, punkt 36.

⁽⁴¹⁾ Euroopa Liidu Kohus, kohtuasjad C-101/05, Skatteverket, punkt 36; C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, punkt 171.

⁽⁴²⁾ Vt näiteks kohtuasi C-446/04, FII Group.

c) *Euroopa Liidu põhiõiguste harta*

Lisaks võivad põllumajandusmaa omandamise, kasutamise või võõrandamise puhul omada tähtsust ka muud ELi õigus-
sätteid, näiteks õigus omandile (Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 17), kutsevabadus (Euroopa Liidu põhiõiguste
harta artikkel 15) ja ettevõtlusvabadus, sealhulgas lepinguvabadus (Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 16).

d) *Õiguskindluse põhimõte*

Lisaks tuleb järgida ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtteid. Need põhimõtted nõuavad eelkõige, et üksikisi-
kute jaoks soovimatute tagajärgedega regulatsioon peab olema selge ja täpne ning selle kohaldamine tema subjektidele
ettenähtav⁽⁴³⁾. Igal õigussubjektidel, kelles avaliku sektori asutus on tekitanud põhjendatud lootusi, on õigus tugineda
õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele⁽⁴⁴⁾. Lisaks tuleb austada põhiõigusi.

3. Euroopa Liidu Kohtu lähenemisviis põllumajandusmaa puhul

Mõne riigi maaseadus, mis piirab kapitali vaba liikumist, on vaidlustatud siseriiklikes kohtutes, mis pöördusid ELi õiguse
õigeks tõlgendamiseks Euroopa Liidu Kohtusse. Järelikult on Euroopa Liidu Kohtul juba avanenud võimalus eelotsustes
täpsustada, kuidas ELi õigus mõjutab piiriüleseid investeringuid põllumajandusmaasse.

a) *Põllumajanduspoliitika eesmärgid, mis võivad põhjendada põhivabaduste piiranguid*

Euroopa Liidu Kohus on tunnustanud põllumajandusmaa erilist laadi. Oma otsustes põllumajandusliku kinnisvara oman-
damise kohta on ta tunnustanud mitut avaliku poliitika eesmärki, mis võivad põhimõtteliselt põhjendada piiranguid
põllumajandusmaasse investeerimisel. Need eesmärgid on järgmised:

- suurendada maaomandi suurust, nii et seda saaks kasutada majanduslikul eesmärgil, et ära hoida maaga
spekuleerimist⁽⁴⁵⁾;
- säilitada põllumajanduslikud kogukonnad; jätta alles maaomandi jaotamine, mis võimaldab elujõuliste põllumajan-
dusettevõtete arendamist ning rohealade ja maakohtade majandamist; edendada kättesaadava maa mõistlikku kasuta-
mist, seistes vastu kinnisvaraarendajate survele; hoida ära loodusõnnetusi ning hoida jõus ja arendada elujõulist
põllumajandust, tuginedes sotsiaalsete ja maa planeerimisega seotud kaalutlustele (mis hõlmab põllumajanduseks
mõeldud maa hoidmist sellises kasutuses ning selle jätkuvat kasutamist asjakohaste tingimuste alusel)⁽⁴⁶⁾;
- säilitada põllumajandusliku maa kasutamine omaniku poolt, mis on üks traditsioonilistest maakasutusviisidest, ja
tagada, et talumajapidamistes elaksid ja neid majandaksid üldjuhul nende omanikud, säilitada maapiirkondades püsi-
elanikkond ja soodustada olemasolevate maade mõistlikku kasutust, seistes vastu kinnisvaraarendajate survele⁽⁴⁷⁾;
- säilitada teatavates piirkondades asulaplaneerimise või piirkondliku planeerimise eesmärgil ja üldistes huvides alaline
elanikkond ja majandustegevus, mis ei sõltu turismisektorist⁽⁴⁸⁾;
- säilitada riigi territoorium aladel, mis on nimetatud sõjalise tähtsusega aladeks, ning kaitsta sõjalisi huve reaalsete,
spetsiifiliste ja tõsiste riskide eest⁽⁴⁹⁾.

Euroopa Liidu Kohus on korduvalt rõhutanud, et kõnealused eesmärgid on kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 39
kohaste ÜPP eesmärkidega. Selle sätte eesmärk on muu hulgas tagada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav
elatusase ning võtta arvesse põllumajandusliku tegevuse eripära (nt sotsiaalne struktuur, põllumajanduspiirkondade
struktuurilised ja looduslikud erinevused). Oluline on märkida, et Euroopa Liidu Kohus on kehtestanud oma kohtuprak-
tika üksikjuhtumite kaupa, tehes meetmete üle otsuse alati iga juhtumi eriasjaolusid arvesse võttes. Kooskõlas väljakuju-
nenud kohtupraktikaga tuleb põhivabaduste erandeid tõlgendada kitsalt. Igal juhul ei saa põhivabadustest kõrvalekaldu-
mist õigustada üksnes majanduslike põhjustega.

⁽⁴³⁾ Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-17/03, VEMW, punkt 80.

⁽⁴⁴⁾ Euroopa Liidu Kohus, liidetud kohtuasjad C-182/03 ja C-217/03, Forum 187, punkt 147.

⁽⁴⁵⁾ Kohtuasi C-182/83 Fearon, punkt 3.

⁽⁴⁶⁾ Kohtuasi C-452/01, Ospelt, punktid 39, 43.

⁽⁴⁷⁾ Kohtuasi C-370/05, Festersen, punktid 27, 28.

⁽⁴⁸⁾ kohtuasi C-302/97, Konle, punkt 40; liidetud kohtuasjad C-519/99 kuni C-524/99 ning C-526/99 kuni C-540/99, Reisch, punkt 34.

⁽⁴⁹⁾ Kohtuasi C-423/98, Albore, punktid 18, 22.

b) *Proportsionaalsuse põhimõttele vastavus*

Ehkki Euroopa Liidu Kohus on tunnistanud selles valdkonnas mitu poliitilist eesmärki õiguspäraseks, on ta põhjalikult analüüsinud põhivabadusi piiravate siseriiklike meetmete proportsionaalsust. Proportsionaalsust hinnates tuleks võtta arvesse kõiki juhtumi faktilisi ja õiguslikke asjaolusid nii müüjate kui ka võimalike ostjate põhivabaduste kasutamise seisukohast ning seoses taotletava avaliku huviga. Proportsionaalsuse põhimõtte nõuab, et piiravad sätted sobivad soovitud eesmärgi saavutamiseks, mis hõlmab asjaolu, et need peavad täitma õiguspärasest avalikku eesmärki ühtselt ja süsteemiliselt⁽⁵⁰⁾. Need ei tohi minna ka kaugemale sellest, mis on avaliku huvi saavutamiseks vajalik. Lisaks ei ole piirav meede proportsionaalne, kui on olemas võimalik alternatiivne meede, mis võiks saavutada asjaomase avaliku huvi viisil, mis piirab kapitali vaba liikumist või asutamisvabadust vähem⁽⁵¹⁾.

Riikide ametiasutused peavad tõendama, et nende õigusaktid on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas. See tähendab, et õigusaktid peavad olema sobivad ja vajalikud, et saavutada seatud eesmärk, ning et seda eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem ulatuslike või liidusisest kaubandust vähem mõjutavate keeldude või piirangutega⁽⁵²⁾. Seoses sellega peavad liikmesriigi poolt esitamisele tulla võivatele põhjendustele olema lisatud asjakohased tõendid ning piirava meetme sobivuse ja proportsionaalsuse analüüs⁽⁵³⁾.

4. Järeldused põllumajandusmaa omandamise regulatsiooni kohta

Käesolevas komisjoni tõlgendavas teatises on viidatud põllumajandusmaad käsitleva regulatsiooni eri vajadustele ja vormidele. Paljud õigusaktid on kehtinud mitu aastat, teised on aga uuemad. Viimases peatükis käsitletakse teatavaid omadusi, mis peavad olema maaturgusid reguleerivatel seadustel ja mis nõuavad eritähelpanu. Selles tehakse kohtupraktika põhjal teatavad järeldused, mis võiksid olla liikmesriikidele suuniseks, kuidas reguleerida põllumajandusmaa turgusid kooskõlas ELi õigusega ning viisil, mis tasakaalustab vajadust meelitada maapiirkondadesse kapitali ja saavutada õiguspärased poliitilised eesmärgid.

a) *Eelnev luba*

Kohtupraktika põhjal võib järeldada, et põllumajandusmaa võõrandamise puhul eelneva haldusloa nõude kehtestamine piirab kapitali vaba liikumist, ent võib siiski olla ELi õiguse alusel teataval asjaoludel põhjendatud. Euroopa Liidu Kohus on tunnistanud, et mis tahes järelevalve pärast põllumajandusmaa võõrandamist ei hoiaks ära võõrandamist, mis on taotletava põllumajandusliku eesmärgiga vastuolus. Eelneva loa süsteemide alternatiivid oleksid tõenäoliselt taganud maatehingu väiksema õiguskindluse. Näiteks tagantjärele võetud meetmeid, nagu võõrandamise tühistamine, vähendaksid õiguskindlust, mis on igasuguse maavõõrandamissüsteemi puhul olulise tähtsusega⁽⁵⁴⁾. Sellele tuginedes võivad eelnevat luba hõlmavad süsteemid mõnedel asjaoludel aktsepteeritavad olla.

Euroopa Liidu Kohus on eelkõige rõhutanud ka seda, et eelneva loa süsteem ei tohi anda kaalutusõigust, mis võib kaasa tuua selle omavolilise kasutamise pädevate asutuste poolt ja nende asutuste omavolilised otsused. See ei saa Euroopa Liidu Kohtu sõnul „muuta õiguspäraseks siseriiklike ametivõimude diskretsioonilisi otsustusi, mis jätaavad“ ELi õiguse sätteid „ilma nende kasulikust mõjust“. Seega selleks, et selline süsteem oleks ELi õigusele vastav, „peab see põhinema objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja varem teada olevatel kriteeriumidel, mis tagaksid, et siseriiklike ametiasutuste kaalutusõigusel oleksid piirid.“⁽⁵⁵⁾ Kriteeriumid peavad olema täpsed⁽⁵⁶⁾. Peale selle peab kõikidel mõjutatud isikutel olema juurdepääs õiguskaitsevahenditele⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Vt Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-243/01, Gambelli, punkt 67; kohtuasi C-169/07, Hartlauer, nr 55 ja kohtuotsuses viidatud kohtupraktika.

⁽⁵¹⁾ Seoses proportsionaalsuse põhimõttega vt eelkõige Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-543/08, komisjon vs. Portugal, punkt 83.

⁽⁵²⁾ Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-333/14, Scotch Whiskey, punkt 53.

⁽⁵³⁾ Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-333/14, Scotch Whiskey, punkt 54.

⁽⁵⁴⁾ Vt nt kohtuasi C-452/01, Ospelt, punktid 43–45. Teistes kohtuasjades jõudis Euroopa Liidu Kohus teistsuguse tulemuseni: näiteks Reisch kohtuasjas leidis kohus, et selle juhtumi puhul võiks asjaomase eelneva loa kohustuse asendada eelneva deklareerimise süsteemiga, seega oli see ebaproportsionaalne (liidetud kohtuasjad C-515/99, Reisch *et al.*, punktid 37–38 ja selles viidatud kohtupraktika). Seoses sellega tuleks märkida, et deklareerimise kohustus tähendab tavaliselt piirangut, mida tuleb põhjendada ning mis peab olema proportsionaalsuse ja õiguskindluse põhimõtetega ning põhiõigustega kooskõlas, vt näiteks Reisch, *cit.*, punkt 32; kohtuasi C-213/04, Burtscher, punkt 43.

⁽⁵⁵⁾ Vt näiteks kohtuasi C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, punkt 35.

⁽⁵⁶⁾ Kohtuasi C-201/15, AGET Iraklis, punktid 99–101.

⁽⁵⁷⁾ Vt Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-54/99, Eglise de Scientologie, punkt 17; C-205/99, Analir, punkt 38.

Seoses eelneva loa süsteemiga, mille alusel võib anda loa „muudel eristel asjaoludel“, on Euroopa Liidu Kohus leidnud, et sellised loa andmise kriteeriumid on liiga määratud ega võimalda üksikisikutel teada neile kapitali vaba liikumise põhimõtetest tulenevate õiguste ja kohustuste ulatust⁽⁵⁸⁾. Samamoodi leidis Euroopa Liidu Kohus, et on ebaoproportsionaalne kehtestada omandamise tingimuseks kohustus omada „piisavat seost vallaga“, mis oli asjaomases seaduses määratud selliselt, et omandajal pidi olema „vallaga tööalane, perekondlik, sotsiaalne või majanduslik seos olulise ja pikaajalise asjaolu tõttu“⁽⁵⁹⁾.

b) Põllumajandustootjate ostueesõigus

Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikas märgitakse, et teatavate ostjate kategooriate (näiteks rentnikest põllumajandustootjad) ostueesõigused võivad olla teataval asjaoludel põllumajanduspoliitika eesmärkidega põhjendatud. Ospelti kohtuasjas⁽⁶⁰⁾ kontrollis Euroopa Liidu Kohus põllumajandusmaa omandamise eelneva loa süsteemi. Euroopa Liidu Kohus kontrollis nende meetmete proportsionaalsust, millega keelatakse muude isikute kui põllumajandustootjate poolt omandamine, eesmärgiga säilitada elujõuline põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa ja hoida maad põllumajanduslikus kasutuses.

Ta uuris, kas leidub meetmeid, mis on kapitali vaba liikumist vähem piiravad kui muude isikute kui põllumajandustootjate poolt omandamise keeld. Selles konkreetses kontekstis tegi Euroopa Liidu Kohus järelduse, et võiks kehtestada mehhanismid, mis annavad ostueesõiguse rentnikele. Kui nemad vara ei omanda, võidakse muudel isikutel kui põllumajandustootjatel lubada omandada põllumajandusmaa tingimuseks, et nad võtavad kohustuse hoida maad põllumajanduslikus kasutuses.

Seega kui eesmärgiks on edendada maa omandamist põllumajandustootjate poolt, võib rentnikest põllumajandustootjate või üldisemalt põllumajandustootjate ostueesõiguseid käsitleda proportsionaalse piiranguna kapitali vabale liikumisele, kuivõrd need on vähem piiravad kui muude isikute kui põllumajandustootjate poolt omandamise keeld.

c) Hinnakontroll

Riigi sekkumine, et ära hoida põllumajandusmaa ülemäära kõrgeid hindu, võib olla teataval asjaoludel ELi õiguse alusel põhjendatud. See kehtib eelkõige õigusnormide suhtes, millega lubatakse riigi ametiasutustel keelata maa müük, kui hinda saab käsitleda objektiivsete kriteeriumide alusel ülemäära spekulatiivseks.

Samal ajal ei tähenda hinna reguleerimine automaatselt seda, et see piirab välisinvesteeringuid põllumajandusmaasse, ning pidades silmas Euroopa Liidu Kohtu määratlust, käsitletakse poolte hinna kehtestamise vabaduse piiramist tavaliselt piirangutena⁽⁶¹⁾. Põhimõtteliselt piirab see tõepoolest nii piiriülese investori kui ka investeeringu saaja vabadust, kui nad ei saa vabalt kehtestada hinda kooskõlas pakkumise ja nõudluse reegluga. Samas võib hinnavabaduse piirang olla teataval asjaoludel põhjendatud⁽⁶²⁾. Põhjendamatute (ülemäära spekulatiivsete) hindade ärahoidmine, on need siis liiga kõrged

⁽⁵⁸⁾ Kohtuasi C-370/05, Festersen, punkt 43.

⁽⁵⁹⁾ liidetud kohtuasjad C-197/11 ja C-203/11, Eric Libert, punktid 57–59. Vt ka Euroopa Liidu Kohtu kahtlused järgmises dokumendis: kohtuasi C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, punktid 37 ja 38 seoses „eluaseme valdkonna huvides“ kriteeriumidega.

⁽⁶⁰⁾ Kohtuasi C-452/01, Ospelt, punkt 52.

⁽⁶¹⁾ Seoses kapitali liikumise piirangute määratlusega vt Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-112/05, Volkswagen, punkt 19; liidetud kohtuasjad C-197/11 ja 203/11 Libert, punkt 44; kohtuasi C-315/02, Lenz, punkt 21. Siseriiklikke õigusnorme, mis piiravad poolte vabadust kehtestada oma tehingutes hinnad, on samuti käsitletud piiranguna asutamisevabaduse ja teenuste vaba osutamise valdkonnas (vt nt kohtuasi C-327/12, SOA, punkt 58; liidetud kohtuasjad C-94/04 ja C-202/04, Cipolla jt, punkt 60). Kaupade vaba liikumise kohta vt Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi 82/77, van Tiggele, punkt 21; 231/83, Cullet, punkt 29; C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft vs. LIBRO, punkt 2; C-333/14, Scotch Whisky Association, punkt 32, kus Euroopa Liidu Kohus leidis seoses asutamisevabadusega, et „võivad põhikohtuasjas käsitletavad õigusnormid takistada muudes liikmesriikides kui Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik õiguspäraselt turustatavate alkohoolsete jookide pääsu Ühendkuningriigi turule juba üksnes sellega, et takistavad importoodete madalama omahinna kajastumist tarbija makstavas müügihinnas ja kujutavad seega endast koguselise impordipiiranguga samaväärse toimega meedet ETL artikli 34 tähenduses“.

⁽⁶²⁾ Vt eespool viidatud kohtupraktika ning Euroopa Liidu Kohtu kohtuasi C-577/11, DKV Belgium SA, milles Euroopa Liidu Kohus otsustas, et Belgia kindlustusmaksete hinnaregulatsioon tervishoiusektoris on õigustatud ja proportsionaalne piirang. Euroopa Liidu Kohus rõhutas muu hulgas, et üks haiglaravikindlustuse tunnustest seisneb asjaolus, et kindlustatute kindlustusrisiki realiseerumise tõenäosus suureneb kindlustatute vananedes (punkt 43); Euroopa Liidu Kohus leidis seega, et see Belgia õiguses sätestatud kindlustusmaksemäärade tõstmise süsteem, nagu on kõne all selles kohtuasjas, võimaldab tagada, et kindlustatu ei pea kõrgemas vanuses, kui tal on just selle kindlustuse järele vajadus, tasuma ülemäära ja ootamatult kõrgeid kindlustusmaksed (punkt 49).

või madalad, tundub olevat õiguspärane põhjendus, arvestades põllumajanduspoliitika eesmärke, mida Euroopa Liidu Kohus tunnustab. Hindade reguleerimine, mis põhineb objektiivsetel, mittediskrimineerivatel, täpsetel ja hoolikalt välja töötatud kriteeriumidel, võib olla sobiv, et pärssida ülemäärast maaga spekulatsioonide või säästa kutselisi põllumajandustootjaid ostukuludest, mis võivad ohustada nende põllumajandusettevõtete kasumlikkust. Samal ajal võivad need osutada vajalikuks ka juhul, kui ilmneb, et need ei lähe kaugemale sellest, mida on vaja ülemäärase spekulatsioonide pärssimiseks või põllumajanduse elujõulisuse säilitamiseks. Seejärel tuleb kontrollida, kas põhjendamatute hindade ärahoidmiseks on vähem koormavaid meetmeid kui hinnakontroll. Hinna reguleerimist käsitleva siseriikliku õiguse proportsionaalsus tuleb kindlaks määrata asjaomase juhtumi kõiki faktilisi ja õiguslikke asjaolusid arvesse võttes. Meetmed osutuvad proportsionaalseks suurema tõenäosusega turgudel, mis on ülemäärase spekulatsioonide suhtes haavatavad, nagu mõned põllumajandusmaa turud.

Hinnakontrolli käsitlevaid järeldusi kinnitab Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika riigiabi kohta põllumajandusmaa erastamise kontekstis. Euroopa Liidu Kohus leidis, et riigimaa müük madalama hinnaga kui selle turuväärtus võib tähendada riigiabi (⁶³). Selle põhjuseks on asjaolu, et selline müük annab ostjale elise ning tekitab samal ajal saamatajäänud tulu ehk riigieelarve vähenemise. Seepärast peaks riigiabi andmisest hoidumiseks ning ELi toimimise lepingu artikli 107 järgimiseks toimuma põllumajandusmaa erastamine hinnaga, mis on võimalikult lähedal selle turuväärtusele. Sel eesmärgil peab maa hindamise meetod hõlmama ajakohastatud mehhanismi, mis võtab arvesse hiljutist turu arengut (näiteks tugevalt tõusvad hinnad) (⁶⁴).

Ühes hiljutisemas kohtuotsuses arendas Euroopa Liidu Kohus seda kohtupraktikat edasi. Ta esitas mõned selgitused turuväärtuse kohta, millega riigile kuuluvat maad tuleb müüa. Asjaomasel juhul ei kiitnud pädev asutus riigi õiguse sättele tuginedes heaks maa müüki avalikul enampakkumisel parima pakkumise teinud isikule põhjendusel, et tema pakkumine oli maa väärtuse suhtes väga ebaproportsionaalne. Euroopa Liidu Kohus aktsepteeris, et müük parima pakkumise teinud isikule ei too tingimata kaasa hinda, mis kajastab turuväärtust, seega võib parim pakkumus olla ebaproportsionaalne. Sellega võib olla tegu juhul, kui pakkumus on selgelt suurem kui muud pakutavad hinnad või eksperdi hinnang (⁶⁵). Ta viitas kohtujuristi üksikasjalikule arutelule selle kohta, kuidas hinnata turuväärtust (⁶⁶). Euroopa Liidu Kohus tegi järelduse, et hinna reguleerimist, mis keelab riigile kuuluva maa müügi parima pakkumise teinud pakkujale, ei saa kvalifitseerida riigiabiks, kui selle normi kohaldamine võimaldab leida hinna, mis on võimalikult lähedane vaidlusaluse kinnisaja turuväärtusele (⁶⁷).

d) *Ise põllumajandusega tegelemise kohustus*

Samal ajal kui Euroopa Liidu Kohus on tunnistanud vajadust tagada põllumajandusmaa peamiselt omanikupoolne maa-kasutus kui õiguspärane avalik eesmärk, (⁶⁸) ei aktsepteerita tema olemasolevas kohtupraktikas proportsionaalse meetmena üldist ise põllumajandusega tegelemise nõuet põllumajandusmaa omandamisel. Ospelti kohtuotsuses käsitles Euroopa Liidu Kohus põllumajandusmaa omandamisel kehtivat teatavat riiklikku piirangut, mille eesmärk oli hoida maa põllumajanduslikus kasutuses. Kõnealuse õiguse alusel oli põllumajandusmaa omandamine lubatud üksnes siis, kui omandaja pidas muude tingimuste hulgas põllumajandusettevõtet ise (⁶⁹). Asjaomase kohtuasja puhul keelduti andmast luba, hoolimata asjaolust, et omandaja (juriidiline isik) nõustus jätkama põllumajandusmaa rentimist samadele põllumajandustootjatele nagu varem. Euroopa Liidu Kohus leidis, et ise põllumajandusega tegelemise kohustus kui põllumajandusmaa omandamisel kehtiv nõue on ebaproportsionaalne, sest see tingimus vähendab võimalust rentida maad põllumajandustootjatele, kellel ei ole oma vahendeid maa omandamiseks. Taotletava eesmärgi oleks saanud saavutada vähem piiravate meetmetega, nimelt seades omandamise tingimuseks selle, et omandaja kinnitab, et maa jääb põllumajanduslikku kasutusse (⁷⁰).

(⁶³) Üldiselt saab riigiabi olemasolu välistada, kui riigile kuuluva maa müük toimub kooskõlas tavapärase turutingimustega. Seda saab tagada, kui müük toimub konkurentsivõimelise, läbipaistva, mittediskrimineeriva ja tingimusteta pakkumismenetluse kohaselt, mis võimaldab kõikidel huvitatud ja kvalifitseeritud pakkujatel protsessis osaleda kooskõlas ELi toimimise lepingu riigihankemenetlusi käsitlevate põhimõtete (vt riigiabi mõistet ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses käsitleva komisjoni teatise punktid 89 jj (ELT C 262, 19.7.2016, lk 1) ning selles nimetatud asjaomane kohtupraktika). Vastasel korral tuleb riigiabi vältimiseks ja seega ELi toimimise lepingu artikli 107 järgimiseks kasutada muid meetodeid, et tagada, et põllumajandusmaa erastamine toimub hinnaga, mis vastab hinnale, mida erasektori müüja oleks tavapäraselt turutingimustel aktsepteerinud.

(⁶⁴) Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, punktid 35, 43, 54.

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

(⁶⁶) Kohtujurist Cruz Villalóni arvamus, mis on esitatud 17. märtsil 2015 kohtuasja C-39/14 kohta, punktid 69–79.

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

(⁶⁸) Kohtuasi C-370/05, Festersen, punkt 27, 28.

(⁶⁹) Kohaldata teatavaid muid tingimusi, eelkõige seoses põllumajandusettevõtluses kvalifikatsiooni omamisega (vt kohtuasi C-452/01, Ospelt, punkt 13).

(⁷⁰) Kohtuasi C-452/01, Ospelt, punktid 49–53.

Lisaks võimalikele õiguslikele vastuväidetele, pidades silmas kapitali vaba liikumist, võib ise põllumajandusega tegelemise kohustus piirata ka põhiõiguseid. Kui põllumajandusmaa omandaja peab nõustuma asjaomasel maal ise põllumajandusega tegelema, siis mõjutab see tema suutlikkust tegeleda muu kutsetegevusega ning seega tema ettevõtlusvabadust (Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 16). Sama võib kehtida seoses tema õigusega tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal (Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 15).

e) *Kvalifikatsioon põllumajandusettevõtluses*

Kui seada omandamise tingimuseks nõue, et omandajal on teatav kvalifikatsioon põllumajandusettevõtluses, on tegu piiranguga, mille proportsionaalsus tekitab kahtlusi.

Esiteks ei tundu vajalik, et omandaja ise omab asjaomast kvalifikatsiooni, juhul kui ta saab anda tagatise, et maad hakatakse nõuetekohaselt harima ⁽⁷¹⁾.

Teiseks ja veelgi olulisemana ilmneb, et kvalifikatsiooni nõue läheb üldiselt kaugemale kui see, mida on vaja maa nõuetekohaseks harimiseks või heaks põllumajanduslikuks tootlikkuseks ja kvaliteediks. Tegelikult ei ole põllumajandustootja üheski liikmesriigis reguleeritud kutseala sellises tähenduses, et see nõuab seaduslikult teatavat kvalifikatsiooni ⁽⁷²⁾. Seega ei saa teha järeldust, et tõhus põllumajandussektor eeldab kohustuslikku kutsekvalifikatsiooni. Seda arvestades tuleb maa omandamisel teatava kvalifikatsiooni nõuet iga riigi õigusaktides eraldi põhjendada ning, kui seda ei tehta, siis on tegu põhjendamatu ja ebaproportsionaalse piiranguga kapitali vabale liikumisele. Teistsugusele järeldusele jõudmiseks peavad liikmesriigid tõendama, miks on teatav kvalifikatsioon maa omandamiseks nõutav, samal ajal kui põllumajandustegevus on ilma pädevuse ametliku kinnitamiseta üldiselt lubatud. Nende kaalutlustega ei seata kahtluse alla, et edukas ja jätkuvaatlik põllumajandus nõuab piisavat kutseharidust.

f) *Elukohakohustused*

Euroopa Liidu Kohus on pidanud mitmel juhul tegema otsuseid riiklike õigusnormide kohta, mis nõuavad, et põllumajandusmaa ostja elaks asjaomasel kinnistul või selle lähedal. Varasemas eelotsuses, kui aluslepingu kapitali vaba liikumise sätteid ei olnud veel otse kohaldatavad, märkis Euroopa Liidu Kohus, et kitsamalt vaadeldes on see nõue asutamisevabadusega kooskõlas ⁽⁷³⁾. Samas on hiljutisema kohtupraktika põhjal selge, et elukohakohustused ei ole kapitali vaba liikumise põhimõtetele kooskõlas.

Ospelti kohtuasjas välistas Euroopa Liidu Kohus mis tahes sellise tingimuse õiguspärasuse, millega nõutakse, et omandaja peab elama asjaomasel kinnistul ⁽⁷⁴⁾. Neli aastat hiljem ehk 2007. aastal tunnistas Euroopa Liidu Kohus ebaproportsionaalseks kohustuse, et omandaja peab asuma alaliselt elama müügi objektiks olevale kinnistule. Euroopa Liidu Kohus leidis, et selline elukohakohustus on eriti piirav, sest see ei mõjuta üksnes kapitali vaba liikumist ja asutamisevabadust, vaid ka omandaja õigust valida vabalt oma elukoht ⁽⁷⁵⁾.

Asjaomasel juhul oli üks põhjuseid, miks sooviti kehtestada kinnistule alaliselt elama asumise kohustus, takistada varaga spekulatsioonide tekkimist. Euroopa Liidu Kohus arutas üksikasjalikult selle nõude eri põhjendusi ja lükkas need kõik tagasi. Ta tegi järelduse, et maaga spekulatsioonide vähendamiseks tuleb kaaluda meetmeid, mis kahjustaksid kapitali vaba liikumist ja põhiõiguseid vähem kui elukohakohustused. Euroopa Liidu Kohus tõi näitena vähese aja möödumisel pärast omandamist toimuvate maa edasimüügitingimuste kõrgema maksustamise või põllumajandusmaade rendilepingute puhul märkimisväärse minimaalse kehtivusaja nõudmise ⁽⁷⁶⁾.

Mis puutub kohustusse asuda elama omandataval kinnistul, siis kehtib sama ka nõude suhtes olla selle riigi või omavalitsusüksuse elanik, kus kinnistu asub. Tegelikult on igasugune elukohakohustus kaudne diskrimineerimine kodakondsuse alusel. Euroopa Liidu Kohus on tõepoolest järjepidevalt kinnitanud, et „siseriiklikud eeskirjad, mis teevad vahet elukoha tunnuse alusel sellisel, et mitteresidentidele ei võimaldata teatavaid soodustusi, mida seevastu antakse riigi territooriumil elavatele isikutele, seavad halvemas olukorda peamiselt teiste liikmesriikide kodanikud. Mitteresidentid on enamasti välismaalased“ ⁽⁷⁷⁾. Seoses sellega tuleks märkida, et igasugusele nõudele osata asjaomase riigi keelt esitatakse väga sarnased vastuväited.

⁽⁷¹⁾ Tuginedes Ospelti kohtuasjas esitatud põhjendustele, kohtuasi C-452/01, Ospelt, punktid 49–53.

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

⁽⁷³⁾ Kohtuasi C-182/83, Fearon, punktid 9–11.

⁽⁷⁴⁾ Kohtuasi C-452/01, Ospelt, punkt 54.

⁽⁷⁵⁾ Kohtuasi C-370/05 Festersen, punktid 35, 40. Õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elukohta valida on põhiõigus, mis tuleneb Roomas 4. novembril 1950 alla kirjutatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokollist nr 4 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 45.

⁽⁷⁶⁾ Kohtuasi C-370/05, Festersen, punkt 39.

⁽⁷⁷⁾ Kohtuasi C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt vs. Schumacker, punkt 28; C-513/03, van Hilten-van der Heijden, punkt 44; C-370/05 Festersen, punkt 25; kohtuasjas C-11/07, Eckelkamp, punkt 46 (suurem maks mitteresidentidele).

g) *Juriidilistele isikutele müümise keeld*

Siseriiklik õigusnorm, mis keelab põllumajandusmaa müügi juriidilistele isikutele, on kapitali vaba liikumise piirang ning teatavatel juhtudel asutamisevabaduse piirang. Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika põhjal võib järeldada, et selle piirangu põhjendatus on ebatõenäoline. Analüüsides tingimust, et omandaja peab asjaomasel maal ise põllumajandusega tegelema, leidis Euroopa Liidu Kohus, et selline piirang takistab juriidilisi isikuid põllumajandusmaad omandamast. Euroopa Liidu Kohus küsis selle juhtumi puhul, kas see on vajalik, et saavutada asjaomase seaduse eesmärk, nimelt hoida põllumajandusmaad põllumajanduslikus kasutuses. Kui juriidilise isiku eesmärk on põllumajandus, siis takistab juriidilistele isikutele müügi keeld tehinguid, mis iseenesest ei mõjuta põllumajanduslikku kasutamist⁽⁷⁸⁾. Euroopa Liidu Kohtu kaalutluste põhjal võib teha järelduse, et see keeld ei ole põhjendatud, sest see pole väidetava eesmärgi saavutamiseks vajalik. Seoses sellega viitas Euroopa Liidu Kohus ka vähem piiravate meetmete näidetele, eelkõige kehtestades juriidilisele isikule maa võõrandamisel kohustuse, et maa jäetakse pikaajaliselt rendile⁽⁷⁹⁾.

h) *Omandamise ülempiirid*

Ülempiirid maaomandi suuruse suhtes, mida võib omandada või omada, on kapitali vaba liikumise piirangud, sest need piiravad investorite otsuseid omandada põllumajandusmaad. Ehkki need võivad teatavate poliitiliste eesmärkide puhul olla põhjendatud, võib nende proportsionaalsus olla olenevalt riigi asjaoludest küsitav. Mõned omandamise ülempiirid tunduvad olevat vastuolus teatavate eesmärkidega, mida Euroopa Liidu Kohus on tunnustanud kui ülekaalukates avalikes huvides olevaid, nimelt suurendada maaomandit, et seda saaks kasutada majanduslikul alusel, või võimaldada arendada elujõulisi põllumajandusettevõtteid. Samas arvestades, et põllumajandusmaa on piiratud ressurs, võivad mõned teised omandamise ülempiirid olla sobivad, et ära hoida maaomandi ülemäärast koondumist, et toetada põllumajanduslikku pereettevõtlust ja keskmise suurusega põllumajandustootjate arengut. Seejärel tuleb kontrollida, kas need ei lähe kaugemale, kui on vajalik, ning kas neid saab asendada vähem piiravate alternatiivsete vahenditega. Seega tuleb selliste ülempiiride tegelikku põhjendatust ja proportsionaalsust kontrollida iga riigi olusid arvestades ning juhtumi kõiki faktilisi ja õiguslikke asjaolusid vaadeldes.

Komisjon on siiani täheldanud siseriiklikes õigusaktides kaht liiki omandamise ülempiire. Mõned liikmesriigid nõuavad reguleerimisasutuse eriluba teatavat suurust ületavate omandamiste jaoks. Teised liikmesriigid on kehtestanud või kinnitanud juba varem kehtinud lõplikud ülempiirid.

Kui seda põhjendab õigustatud avalik huvi (näiteks eesmärk saavutada tasakaalustatum omanike struktuur) ning kooskõlas ELi põhiõigustega ja ELi õiguse üldpõhimõtetega, nagu mittediskrimineerimine ja proportsionaalsus, võib riikide omandamise ülempiire käsitleda ELi õigusega kooskõlas olevana. Hinnang sõltub suurel määral ka sellest, kas siseriiklikud õigusnormid põhinevad objektiivsetel ja hästi määratletud kriteeriumidel ning kas asjaomaste üksikisikute õiguskaitsevahendid on sätestatud.

i) *Kohalike omandajate privileegid*

Ostueesõigused ja muud kohalike ostjate privileegid nõuavad eritählepanu ja põhjalikku kontrolli. Kohalikele elanikele võimaldatavad privileegid võivad kaasa tuua liikmesriigi oma kodanikele eesõiguste andmise. Seega võivad need tähendada varjatud diskrimineerimist kodakondsuse alusel, mis on ELi toimimise lepingu artikliga 63 (ja artikliga 49) keelatud, sest nendega antakse kui mitte formaalselt, siis praktiliselt oma riigi kodanikele eesõiguseid. Tegelikult on üsna selge, et suur enamik kohalikke ostjaid on asjaomase liikmesriigi kodanikud ning seega saavad välismaalased kasutada kohalikele elanikele antud privileegi oluliselt väiksema tõenäosusega kui asjaomase riigi kodanikud⁽⁸⁰⁾. Peale selle ja igal juhul, isegi kui neid käsitletak ebaselgelt kohaldatavana, piiraksid need meetmed siiski kapitali vaba liikumist ning teatavatel juhtudel asutamisevabadust, sest need takistaksid muude isikute kui kohalike omandajate investeringuid põllumajandusmaasse või muudaksid need vähem atraktiivseks⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Kohtuasi C-452/01, Ospelt, punkt 51.

⁽⁷⁹⁾ Kohtuasi C-452/01, Ospelt, punkt 52.

⁽⁸⁰⁾ Vt selle kohta Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt vs. Schumacker, punkt 28; C-513/03, van Hilten-van der Heijden, punkt 44; C-370/05 Festersen, punkt 25; C-11/07, Eckelkamp, punkt 46 (suurem maks mitteresidentidele).

⁽⁸¹⁾ Seoses kapitali liikumise piirangute määratlemisega: Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-112/05, Volkswagen, punkt 19; liidetud kohtuasjad C-197/11 ja 203/11 Libert, punkt 44; kohtuasi C-315/02, Lenz, punkt 21.

Selleks et olla kooskõlas kapitali vaba liikumise põhimõtetega, peavad kohalikele omandajatele võimaldatavad privileegid, nagu muudki piirangud, olema proportsionaalselt vajalikud, et saavutada õigustatud avalikes huvides olevad eesmärgid. Ei saa välistada, et liikmesriigid seavad sellised avalikud eesmärgid, mida Euroopa Liidu Kohus on tunnustanud õiguspärasena, näiteks maaomandi suuruse suurendamine, et arendada elujõulisi põllumajandusettevõtteid kohalikes kogukondades või säilitada alaline põllumajandusega tegelev rahvastikuosa. Sellel tasemel kehtib tingimus, et privileegid peavad kajastama taotletavate eesmärkide sotsiaalmajanduslikke tahke. Sellega võib olla tegu juhul, kui kohalikele põllumajandustootjatele antakse ostueesõigused, et vähendada näiteks maaomandi killustumist, või kui kohalikele elanikele antakse muid erioiguseid, et lahendada nende geograafilisest olukorrast tulenevaid probleeme (näiteks vähem arenenud piirkonnad).

Kohalikele omandajatele võimaldatavad privileegid, mis ei ole taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalikud, on ilmselgelt põhjendamatud⁽⁸²⁾. See tuleneb eelkõige Euroopa Liidu Kohtu Liberti kohtuasjast. Selle kohtuasja puhul analüüsis Euroopa Liidu Kohus sellise siseriikliku õigusnormi proportsionaalsust, mille kohaselt saab asjaomases omavalitsusüksuses omandada maad üksnes järgmistel tingimustel: esiteks kriteerium, et isik, kellele kinnisasi tuleks üle anda, peab olema elanud sihtvallas või selle naabervallas katkematult vähemalt kuue aasta jooksul enne kavandatavat üleandmist; teiseks peab tulevane ostja või üürnik üleandmise kuupäeval asjaomases vallas töötama ja seda vähemalt 50 % töökoor-musega; kolmandaks peab nimetatud omandajal või üürnikul olema selle vallaga olulise ja pikaajalise asjaolu tõttu tööalane, perekondlik, sotsiaalne või majanduslik seos. Euroopa Liidu Kohus leidis, et see siseriiklik õigusnorm on eba-proportsionaalne. Ta selgitas, et ükski nendest kriteeriumidest ei kajasta otseselt sotsiaalmajanduslikke tegureid, mis vastaksid liikmesriigi poolt välja toodud eesmärgile kaitsta kinnisvaraturul vähemkindlustatud kohalikkude elanikkonda. Seaduse tingimustele võivad vastata mitte üksnes selline vähemkindlustatud elanikkond, vaid ka teised isikud, kellel on piisavalt vahendeid ja kellele järelikult ei ole nimetatud turul sotsiaalkaitse järele mingit erivajadust. Niisiis lähevad need meetmed kaugemale sellest, mida on vaja nendega taotletava eesmärgi saavutamiseks. Lisaks tuleb märkida, et arvesse tuli võtta ka vähempiiravaid meetmeid kui need, mis olid asjaomase siseriikliku õigusnormiga kehtestatud⁽⁸³⁾.

j) Vastastikkuse tingimus

Liikmesriigid ei või kehtestada tingimust, et ELi teise liikmesriigi kodanik võib omandada põllumajandusmaad juhul, kui tema kodanikel lubatakse omandada põllumajandusmaad teise ELi liikmesriigi kodaniku päritoluriigis. Euroopa Liidu Kohus on vastastikkuse nõude kui ELi õiguse põhimõtetega sobimatu ammu tagasi lükanud. Kohustus järgida ELi õigust ei sõltu sellest, kas teised liikmesriigid seda järgivad⁽⁸⁴⁾. Kui liikmesriik rikub ELi õigust, on iga teisel liikmesriigil õigus anda rikkuv liikmesriik Euroopa Liidu Kohtusse (ELi toimimise lepingu artikkel 259). Peale selle jälgib komisjon kui aluslepingute täitmise järelevalvaja seda, kas liikmesriik järgib ELi õigust, ning on volitatud algatama vajaduse korral rikkumismenetluse, andes rikkuva liikmesriigi Euroopa Liidu Kohtusse.

5. Lõppmärkused

Eeltoodu põhjal on selge, et ELi õiguse alusel võivad liikmesriigid võtta arvesse õigustatud poliitilisi kartuseid. Nad võivad määrata kindlaks sobiva poliitika oma põllumajandusmaa turgude jaoks. Euroopa Liidu Kohus on tunnustanud mitmeid põllumajanduspoliitika eesmäärke, mis võivad põhjendada põhivabaduste piiranguid. Peamine tingimus on see, et eesmärgid on selgelt sätestatud ning valitud vahendid on nende eesmärkidega proportsionaalsed selles mõttes, et need ei ole vajalikust ulatuslikumad ega diskrimineerivad.

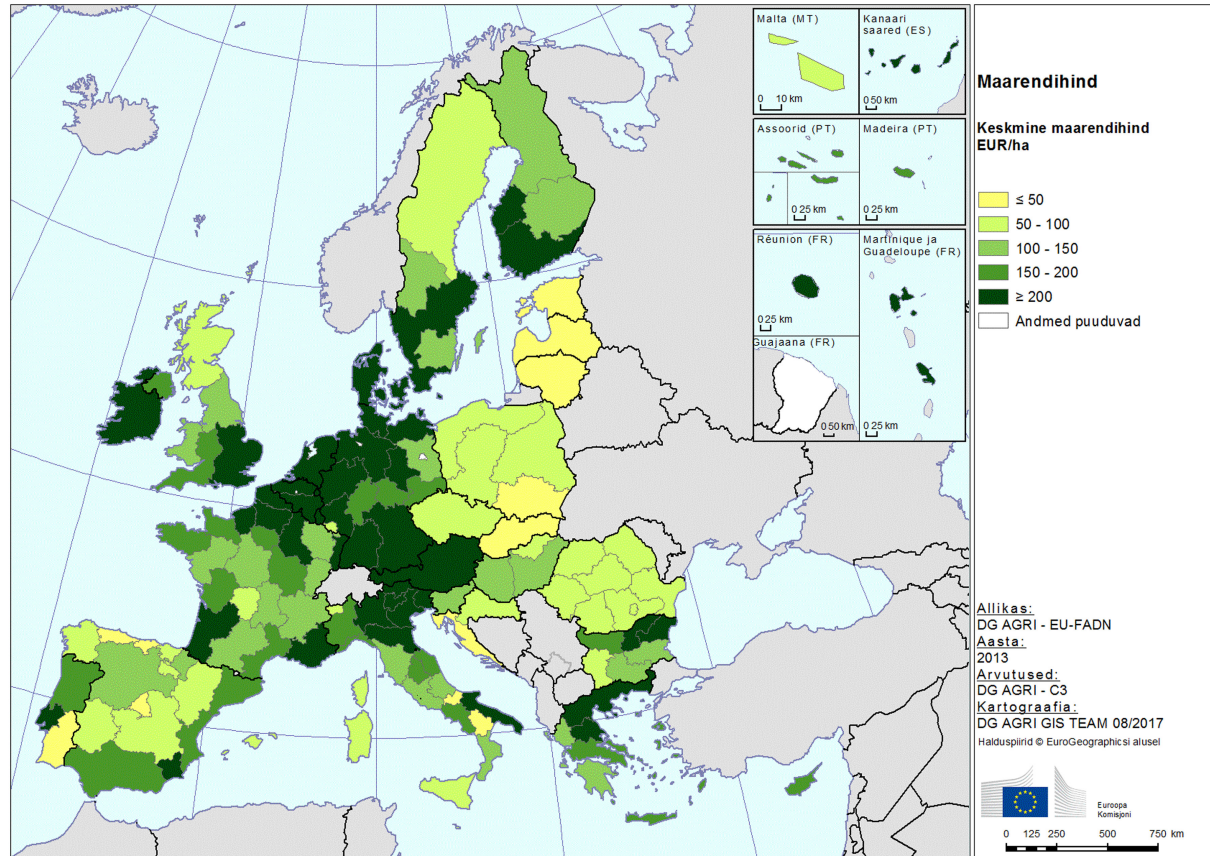
Komisjonil kui aluslepingute täitmise järelevalvajal on kohustus tagada, et siseriiklikud meetmed on ELi õigusega kooskõlas. Komisjoni talitused on alati kättesaadavad, et aidata liikmesriikide ametiasutustel tagada, et siseriiklikud õiguslikud meetmed on ELi õigusega kooskõlas. Esimese sammuna on kavas kohtuda 2017. aasta novembris liikmesriikide ekspertidega, et esitleda ja arutada käesolevat teatist. Need kontaktid võivad olla liikmesriikidele abiks, et tagada ELi õiguse

⁽⁸²⁾ Euroopa Liidu Kohus lükkas näiteks tagasi erioigused omandajatele, kellel on „vallaga piisav seos“, mis tähendas pikaajalist „tööalast, perekondlikku, sotsiaalset või majanduslikku seost“, ja mis olid antud selleks, et kaitsta kinnisvaraturul vähemkindlustatud kohalikkude elanikkonda. Euroopa Liidu Kohus selgitas seda, märkides, et selliste tingimustele võivad vastata mitte üksnes selline vähemkindlustatud elanikkond, vaid ka teised isikud, kellel on piisavalt vahendeid ja kellel ei ole nimetatud turul sotsiaalkaitse järele mingit erivajadust (liidetud kohtuasjad C-197/11 ja C-203/11, Eric Libert, punktid 54–56).

⁽⁸³⁾ Liidetud kohtuasjad C-197/11 ja C-203/11, Eric Libert, punktid 54–56.

⁽⁸⁴⁾ Kohtuasjad C-118/07, komisjon vs. Soome, punkt 48; C-266/03, komisjon vs. Luxembourg, punkt 35: „ei saa liikmesriik [...] kõrvale kalduda vastastikkuse põhimõttest ega õigustada oma kohustuste täitmata jätmist lepingu võimaliku rikkumisega teise liikmesriigi poolt“.

hea mõistmine ja õige tõlgendamine. Need võivad aidata ka komisjoni talitustel mõista paremini eriasjaolusid, mis võivad igas riigis esineda. Lisaks kavatseb komisjon jätkata liikmesriikide abistamist parimate tavade vahetamisel seoses põllumajandusmaa turgude reguleerimisega.

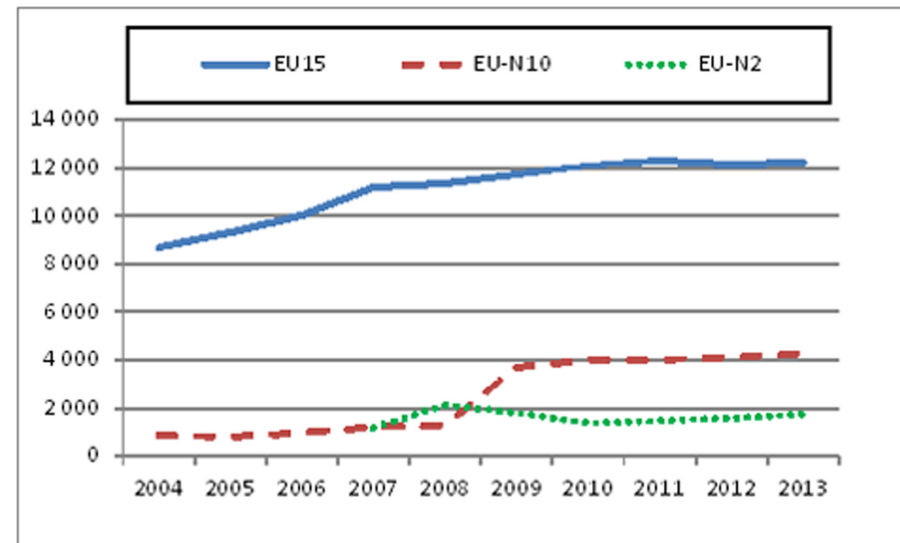
Maarendihind kui maahinna indikaator ⁽¹⁾

Allikas: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu (FADN) andmetel.

⁽¹⁾ Aastarenti, mida põllumajandustootjad peavad maksuma ühe hektari maa eest, käsitletakse tavaliselt parima näitajana maa maksumuse kohta. Kaardilt on näha, et maarendi suurus varieerub ELis piirkonniti märkimisväärselt ning selle põhjuseks ei ole üksnes pakkumise ja nõudluse tegurid, vaid ka üldise hinnataseme (ostujõu) erinevused eri riikides ja õiguslikes keskkondades. 2013. aastal oli suurim keskmine maarent hektari kohta Kanaari saartel ja Madalmaades (vastavalt ligikaudu 1 300 eurot ja 780 eurot). Maarent oli väga kõrge ka Hamburgi piirkonnas (670 eurot) ja Taanis (610 eurot). Teisest küljest olid rendid eriti madalad Lätis ja Eestis (alla 30 euro hektari kohta) ning mitmes piirkonnas, kus valitsevad ebasoodsad tingimused intensiivseks põllumajanduslikuks tootmiseks; ELi põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk, millele on viidatud joonistel 1 ja 2, kogub igal aastal andmeid põllumajandusvarade (sealhulgas maa) väärtuse ja rentide kohta valimilt, kuhu kuulub 87 000 turule orienteeritud põllumajandustootjat kogu ELis. Eurostati süsteem igal aastal maahindade ja -rentide kohta riiklike andmete kogumiseks on praegu loomisel.

Joonis 2

Hektari kohta arvestatava maahinna pikaajalised muutused (keskmine, eurodes) ⁽¹⁾



Allikas: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu (FADN) andmetel.

⁽¹⁾ Maahinda mõõdetakse kooskõlas maa lõpphinnaga; hektareid (ha) väljendatakse vastavalt omanikule kuuluvale maale; EL-N10 tähendab kümme riiki, mis ühinesid liiduga 2004. aastal (Eesti, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Ungari); EL-N2 tähendab riike, mis ühinesid 2007. aastal (Bulgaaria ja Rumeenia).