

Interpretativna komunikacija Komisije o stjecanju poljoprivrednog zemljišta i pravu Europske unije

(2017/C 350/05)

U okviru određenih zakona država članica odobrava se zaštita poljoprivrednog zemljišta. Budući da je to rijetko i posebno dobro, stjecanje poljoprivrednog zemljišta često podliježe određenim uvjetima i ograničenjima. Takvim nacionalnim zakonima o zemljištu, koji postoje u nekoliko država članica EU-a, ostvaraju se razni ciljevi, od nastavka korištenja poljoprivrednog zemljišta u poljoprivredne svrhe do smanjenja koncentracije zemljišta. Zajedničko im je to što su usmjereni na izbjegavanje prekomjernih zemljišnih špekulacija. Neka od pitanja na koja se odnose ti zakoni, a posebno koncentracija zemljišta i zemljišne špekulacije, u posljednje su vrijeme dobila veliku važnost u okviru političkih programa. Europski parlament 27. travnja 2017. donio je izvješće o koncentraciji poljoprivrednih zemljišta i pristupu poljoprivrednika zemljištu ⁽¹⁾.

Stjecanje poljoprivrednog zemljišta u okviru je prava EU-a. Ulagачi unutar EU-a uživaju temeljne slobode, prije svega slobodu kretanja kapitala i slobodu poslovnog nastana. Te su slobode sastavni dijelovi unutarnjeg tržišta na kojem se roba, osobe, usluge i kapital mogu slobodno kretati. Unutarnje tržište obuhvaća i poljoprivredu ⁽²⁾. Komisija je nedavno istaknula da se zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) nastoji pridonijeti ostvarenju njezinih deset prioriteta koji uključuju bolje povezano i pravednije unutarnje tržište ⁽³⁾. U okviru prava EU-a istodobno se prepoznaje posebna priroda poljoprivrednog zemljišta. Ugovorima se dopuštaju ograničenja inozemnih ulaganja u poljoprivredno zemljište ako su proporcionalna zaštiti legitimnog javnog interesa kao što je sprječavanje prekomjernih zemljišnih špekulacija, očuvanje poljoprivrednih zajednica ili održavanje i razvoj konkurentne poljoprivrede. To je evidentno iz sudske prakse Suda Europske unije. Za razliku od drugih temeljnih sloboda iz Ugovora, sloboda kretanja kapitala, zajedno s legitimnim ograničenjima koje je utvrdio Sud EU-a, važi i za ulagače iz trećih zemalja. Stoga ova Interpretativna komunikacija obuhvaća stjecanje poljoprivrednog zemljišta i unutar i izvan EU-a.

U ovoj je Interpretativnoj komunikaciji Komisije riječ o prednostima i izazovima inozemnih ⁽⁴⁾ ulaganja u poljoprivredno zemljište (1). U njoj se usto navodi primjenjivo pravo EU-a (2) i povezana sudska praksa Suda EU-a (3). Konačno, u Komunikaciji se na temelju sudske prakse donose općeniti zaključci o načinu ostvarivanja legitimnih javnih interesa u skladu s pravom EU-a (4). Komunikacijom se stoga nastoji pružiti informacije povezane s raspravom o inozemnim ulaganjima u poljoprivredno zemljište, pomoći državama članicama koje su u procesu prilagodbe svojeg zakonodavstva ili bi to željele učiniti kasnije te pomoći u promicanju širenja najboljih praksi u tom složenom području. Njome se istodobno odgovara na zahtjev Europskog parlamenta za objavu smjernica o načinu regulacije tržišta poljoprivrednih zemljišta u skladu s pravom EU-a ⁽⁵⁾.

1. Stjecanje poljoprivrednog zemljišta u EU-u**a) Potreba za regulacijom tržišta poljoprivrednih zemljišta**

Poljoprivredno zemljište posebno je dobro. U 2012. Ujedinjeni narodi pozvali su države da osiguraju odgovorno upravljanje u poljodjelstvu. U tu svrhu Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih naroda (FAO) izdala je „Dobrovoljne smjernice” o upravljanju u poljodjelstvu ⁽⁶⁾. U smjernicama se ističe ključna važnost zemljišta „za ostvarivanje ljudskih prava, sigurnost opskrbe hranom, iskorjenjivanje siromaštva, održiva sredstva za život, socijalnu stabilnost, sigurnost stanovanja, ruralni razvoj te socijalni i gospodarski rast” ⁽⁷⁾. Poljoprivredno zemljište čini gotovo polovinu područja EU-a

⁽¹⁾ Vidjeti Izvješće Europskog parlamenta „Aktualno stanje koncentracije poljoprivrednih zemljišta u EU-u: kako poljoprivrednicima olakšati pristup zemljištu?”, 2016/2141(INI).

⁽²⁾ Vidjeti članak 38. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁽³⁾ IP/17/187 od 2. veljače 2017.; https://ec.europa.eu/commission/priorities_hr

⁽⁴⁾ Pojam „strani ulagači” koji se koristi u ovoj Komunikaciji odnosi se na ulagače unutar EU-a, u mjeri u kojoj se primjenjuje sloboda kretanja kapitala, te na ulagače iz trećih zemalja (vidjeti poglavlje 2.a). Podsjeća se da s praktičnog stajališta da se poljoprivredno zemljište EU-a većinom stječe unutar konteksta EU-a.

⁽⁵⁾ Vidjeti Izvješće Europskog parlamenta „Aktualno stanje koncentracije poljoprivrednih zemljišta u EU-u: kako poljoprivrednicima olakšati pristup zemljištu?”, 2016/2141(INI), stavak 37.

⁽⁶⁾ „Dobrovoljne smjernice o odgovornom upravljanju u poljodjelstvu, ribarstvu i šumarstvu u kontekstu nacionalne sigurnosti opskrbe hranom”.

⁽⁷⁾ Vidjeti točku 2.4.1. Dobrovoljnih smjernica. Presudna važnost zemljišta za sigurnost opskrbe hranom, s obzirom na njezinu ograničenost, istaknuta je i u mišljenju Europskog gospodarskog i socijalnog odbora od 21. siječnja 2015. o temi Otimanje poljoprivrednog zemljišta – upozorenje za Europu i prijetnja obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima (samoinicijativno mišljenje), točka 6.3.

te je izloženo pritiscima korištenja u nepoljoprivredne svrhe, a u nekim razdobljima i rastuće potražnje za hranom, energijom i biomasom. Zbog nekontroliranog širenja gradskih područja i prometne infrastrukture u Europi se svake godine izgube tla površine veće od grada Berlina⁽⁸⁾.

Nekim se nacionalnim ustavima⁽⁹⁾ i mnogim nacionalnim zakonima o zemljištu odobrava posebna zaštita poljoprivrednog zemljišta. Zaštiti poljoprivrednog zemljišta pridaje se velika važnost u okviru političkih programa u više zemalja, osobito u posljednje vrijeme. Od 2013. godine, a posebno nakon isteka prijelaznih razdoblja odobrenih u okviru Ugovora o pristupanju⁽¹⁰⁾, Mađarska, Slovačka, Latvija, Litva, Bugarska, Rumunjska i Poljska donijele su zakone o zemljištu da bi odgovorile na neželjene promjene na svojim tržištima zemljišta.

Danas bi potreba za regulacijom tržišta poljoprivrednih zemljišta mogla biti posebno hitna u zemljama koje su posljednjih godina provele sveobuhvatne zemljišne reforme.⁽¹¹⁾ Povrat i privatizacija zemljišta u državnom vlasništvu proveli su se ili su još u tijeku u nekim državama članicama⁽¹²⁾. Nadalje, cijene poljoprivrednog zemljišta u tim su državama članicama i dalje niske u usporedbi s onima u drugim državama članicama (vidjeti sliku 1. u prilogu) unatoč porastu koji je viđen tijekom proteklog desetljeća (vidjeti sliku 2. u prilogu)⁽¹³⁾. U tom kontekstu poljoprivrednici su izrazili zabrinutost zbog mogućeg interesa drugih ulagača za poljoprivredno zemljište.

Propisi o prodaji zemljišta uglavnom su usmjereni na očuvanje poljoprivrednih značajki dobara, ispravno obrađivanje zemljišta, konkurentnost postojećih poljoprivrednih gospodarstava i zaštitu od zemljišnih špekulacija. U tu se svrhu takvim propisima često zahtijeva administrativno odobrenje za prodaju zemljišta te se nadležnim tijelima ili ustanovama daje pravo prigovora na prodaju koja nije u skladu s ciljevima propisa. To je čest slučaj kada se zemljište prodaje osobi koja nije poljoprivrednik, a za njega je zainteresiran lokalni poljoprivrednik kojem je potrebno zemljište. Nadležna tijela mogu intervenirati i ako smatraju da je kupoprodajna cijena nerazmjerna vrijednosti zemljišta. Nekim se propisima o prodaji zemljišta javnim tijelima ili ustanovama daju prava prvokupa da bi zemljište preprodala drugom kupcu ili ga dala u zakup u skladu s poljoprivrednom politikom. Još jedan regulatorni pristup pitanju okrupnjavanja lokalnih zemljišta jest dodjela prava prvokupa određenim kategorijama zainteresiranih strana, kao što su zakupnik ili vlasnik posjeda koji se nalazi pokraj zemljišta u prodaji⁽¹⁴⁾.

b) *Iako raste, stopa inozemnih ulaganja još je niska*

Čini se da su inozemnih ulaganja u poljoprivredno zemljište u Europi ograničena. Posebno u EU-15⁽¹⁵⁾, vanjska ulaganja u poljoprivredna zemljišta i dalje su iznimke⁽¹⁶⁾. Interes inozemnih ulagača više je usmjeren na zemlje srednje i istočne Europe u kojima je od 1989. godine u poljoprivredi ostvaren izvanredan prijelaz s državnih poljoprivrednih gospodarstava ili zadruga na privatna poljoprivredna gospodarstva u tržišnim gospodarstvima.

Teško je prikupiti pouzdane podatke o inozemnim ulaganjima koja se posebno odnose na poljoprivredno zemljište. Informacije koje je Komisija prikupila na temelju baze podataka Land Matrix⁽¹⁷⁾ pokazuju da su, primjerice, od 2004. godine inozemni ulagači stekli prava korištenja ili upravljanja za približno 68 000 ha u Bugarskoj, 8 000 ha u Litvi

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

⁽⁹⁾ Primjerice, u skladu s člankom 21. stavkom 1. bugarskog Ustava „[Z]emljište je temeljno nacionalno blago pod posebnom zaštitom Države i društva”.

⁽¹⁰⁾ Ugovorima o pristupanju utvrđena su prijelazna odstupanja od načela slobodnog kretanja kapitala povezana sa stjecanjem poljoprivrednog zemljišta. Državama pristupnicama u prijelaznom je razdoblju bilo dopušteno zadržati svoje nacionalne režime, u okviru kojih je državljanima drugih država članica EU-a ili zemalja EGP-a stjecanje zemljišta bilo zabranjeno. Razdoblje tih odstupanja isteklo je 1. siječnja 2014. za Bugarsku i Rumunjsku, 1. svibnja 2014. za Mađarsku, Latviju, Litvu i Slovačku te 1. svibnja 2016. za Poljsku (za Hrvatsku će razdoblje odstupanja isteći 2020. uz mogućnost da Hrvatska zatraži produljenje od tri godine).

⁽¹¹⁾ To je istaknuo, primjerice, Odbor za poljoprivredu mađarske Narodne skupštine u svojem samoinicijativnom mišljenju od 26. svibnja 2015. o istrazi koju je pokrenuo nad zakonima kojima se uređuje korištenje poljoprivrednog zemljišta i vlasništvo nad njime u novim državama članicama: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/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”, Tehnička izvješća Zajedničkog istraživačkog centra (JRC), 2016.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti i: 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., sv. 52., br. 2., str. 186. – 205.

⁽¹⁵⁾ Zemlje koje su činile Europsku uniju do 2004. godine: Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

⁽¹⁶⁾ Postoje, primjerice, izvješća o nedavnim kineskim ulaganjima u neka francuska poljoprivredna gospodarstva i vinograde: R. Levesque, „Kineska stjecanja u Berryju”, u: *La Revue foncière*, svibanj – lipanj, 2016., str. 10.

⁽¹⁷⁾ Inicijativa udruge International Land Coalition (ILC): www.landmatrix.org

i 84 000 ha u Rumunjskoj. Ta procijenjena stjecanja obuhvaćaju udio ukupne obradive površine od 1,3 % u Bugarskoj, 2,3 % u Litvi i 0,4 % u Rumunjskoj ⁽¹⁸⁾. Stanje u drugim zemljama srednje i istočne Europe ne čini se bitno drugačijim. U mjeri u kojoj su dostupne, službene statistike iz Mađarske i Poljske ili studije kojima su obuhvaćene Slovačka i Latvija ukazuju na to da je približno 1 % iskorištene obradive površine u inozemnom vlasništvu ili pod inozemnom upravom ⁽¹⁹⁾.

Međutim, interes inozemnih ulagača za poljoprivredno zemljište naizgled se povećava. Čini se da je globalna financijska kriza posebno utjecala na ulaganja u poljoprivredna zemljišta. Tražeći alternative u vrijeme previranja na financijskim tržištima, financijski ulagači uložili su kapital u poljoprivredno zemljište ⁽²⁰⁾. U istom su razdoblju pitanja sigurnosti opskrbe hranom te programi povezani s biogorivom i bioplinom pridonijeli povećanju interesa ulagača ⁽²¹⁾.

c) Stjecanje poljoprivrednog zemljišta u političkom programu

Zabrinutost zbog inozemnih ulaganja u poljoprivredno zemljište nije novost. Međutim, zbog nedavnog porasta ulaganja u poljoprivredno zemljište u nekim su se državama članicama te brige povećale. Kao prvo, katkad se smatra da inozemni ulagači istiskuju lokalne poljoprivrednike. Kao drugo, u posljednje vrijeme postoji zabrinutost da (sve manje) površine obradivog zemljišta postaju izložene špekulacijama ili beskrupuloznim ulagačima. Izražen je strah od povećanja koncentracije zemljišta i zemljišnih špekulacija te njihova negativnog utjecaja na sigurnost opskrbe hranom, zaposlenost, okoliš, kvalitetu tla i ruralni razvoj ⁽²²⁾. Neki kritičari preispituju prednosti inozemnih stjecanja u EU-u i tvrde da veliki međunarodni investicijski fondovi i društva oduzimaju zemljišne resurse malim i siromašnim poljoprivrednicima te remete ruralni razvoj ⁽²³⁾.

Tim se pitanjima bave i europske institucije. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) 21. siječnja 2015. donio je mišljenje o temi „Otimanje poljoprivrednog zemljišta – upozorenje za Europu i prijetnja obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima” ⁽²⁴⁾. Utvrdio je da je slobodno kretanje kapitala pokretač za stjecanje zemljišta koje smatra „otimanjem poljoprivrednog zemljišta”.

Zanimanje za tu temu pokazao je i Europski parlament. Zatražio je studiju o razmjeru jagme za poljoprivrednim zemljištem u EU-u, koja je objavljena u svibnju 2015. godine ⁽²⁵⁾. Parlament je 27. travnja 2017. donio izvješće „Aktualno stanje koncentracije poljoprivrednih zemljišta u EU-u: kako poljoprivrednicima olakšati pristup zemljištu?” ⁽²⁶⁾.

⁽¹⁸⁾ Radni dokument službi Komisije, Kretanje kapitala i sloboda platnog prometa, 5. ožujka 2015., SWD (2015) 58 final, str. 21. Međutim, treba imati u vidu da podaci nisu uvijek lako dostupni i da se stoga postojeće procjene znatno razlikuju. Primjerice, zabilježeno je i da se stopa inozemnog vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem u Rumunjskoj od 2010. do 2013. povećala za 57 % te da je ono 2013. u Rumunjskoj činilo približno 7 % ukupne poljoprivredne površine: P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, „Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States”, Tehnička izvješća Zajedničkog istraživačkog centra (JRC), 2016., str. 10.

⁽¹⁹⁾ Europski parlament, Glavna uprava za unutarnju politiku, Razmjer jagme za poljoprivrednim zemljištem u EU-u, studija, 2015., str. 19. – 20.

⁽²⁰⁾ Neki su primjeri navedeni u: Europski parlament, Glavna uprava za unutarnju politiku, Razmjer jagme za poljoprivrednim zemljištem u EU-u, studija, 2015. str. 23. (primjerice, ulaganja nizozemske grupe Rabobank u Poljskoj i Rumunjskoj; talijanskog osiguravajućeg društva Generali u Rumunjskoj, njemačkog društva Allianz u Bugarskoj, belgijske bankarske i osiguravajuće grupe KBC u istočnoj Njemačkoj i Litvi).

⁽²¹⁾ Utjecaj financijske i gospodarske krize na poljoprivredu i dalje je dvojbene. Iako se 2009. u poljoprivrednim prihodima osjetila kriza, oni su se brzo oporavili te se dodatno smanjila razlika od prosječne bruto plaće u gospodarstvu. Istodobno je zabilježeno privremeno usporavanje odljeva radne snage iz poljoprivrede, a u nekim državama članicama čak i stagnacija ili povećanje radne snage.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Zeleni/Europski slobodni savez, Europski parlament (izdavač), *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. i Borrás, S.M. (ur.) (2013.), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Amsterdam, Transnacionalni institut; Van der Ploeg, J.D., Franco J.C. i 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, str. 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/ (pristup u 2016.).

⁽²⁴⁾ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora od 21. siječnja 2015. o temi Otimanje poljoprivrednog zemljišta – upozorenje za Europu i prijetnja obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima (samoinicijativno mišljenje), točke 1.9. i 1.12.

⁽²⁵⁾ Europski parlament, Glavna uprava za unutarnju politiku, Razmjer jagme za poljoprivrednim zemljištem u EU-u, studija, 2015., str. 17., 24., 25.

⁽²⁶⁾ Vidjeti Izvješće Europskog parlamenta „Aktualno stanje koncentracije poljoprivrednih zemljišta u EU-u: kako poljoprivrednicima olakšati pristup zemljištu?”, 2016/2141(INI).

U izvješću se ukazuje na razinu koncentracije poljoprivrednih zemljišta u rukama nekolicine poljoprivrednih ili nepoljoprivrednih poduzeća te tomu svojstvene rizike kao što je otežan pristup poljoprivrednom zemljištu za poljoprivrednike (posebno male i obiteljske poljoprivrednike). U skladu s time, Parlament traži bolje praćenje kretanja na tržištima na kojima se prodaju zemljišta. Konkretno, poziva Komisiju da prati sva bitna područja politika, odnosno, poljoprivredu, financije i ulaganja, „da vidjeti promiču li se ili suzbija koncentracija poljoprivrednih zemljišta u EU-u”. Parlament poziva Komisiju i „da objavi jasan i sveobuhvatan skup kriterija” kojima se „državama članicama pojašnjava koje su mjere regulacije tržišta zemljišta dopuštene” u okviru prava Europske unije.

U pogledu šireg političkog programa druge se politike smatraju mogućim utjecajnim čimbenikom. U odgovorima na nedavno javno savjetovanje o pojednostavljenju i modernizaciji ZPP-a istaknuto je nekoliko problema uključujući administrativne zahtjeve, zemljišne propise te posebno visoke cijene poljoprivrednog zemljišta u nekim državama članicama koje su poljoprivrednicima velik razlog za brigu. Osim toga, već je izražena zabrinutost zbog različitih razina izravnih plaćanja između država članica koje možda ne osiguravaju uvijek jednake uvjete u pogledu pristupa poljoprivrednom zemljištu. Razlika u izravnim plaćanjima razmatra se u posljednjem višegodišnjem financijskom okviru (VFO 2014. – 2020.) preko takozvane vanjske konvergencije izravnih plaćanja te je moguće da to pitanje ponovno privuče pažnju.

Osim toga, druge mjere EU-a mogle bi biti relevantne u kontekstu stjecanja poljoprivrednog zemljišta. Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁷⁾ koja se odnedavno primjenjuje. Direktiva je usmjerena na povećanje transparentnosti o stvarnim vlasnicima društava i trustova, čime bi se mogli smanjiti problemi koji se trenutačno rješavaju ograničenjima stjecanja poljoprivrednog zemljišta u nekim zemljama, u kojima vlasti sumnjaju da se prijenosi udjela između pravnih subjekata u čijem je vlasništvu poljoprivredno zemljište mogu koristiti za zaobilazanje uvjeta nametnutih stjecateljima. Nedavnim prijedlogom Komisije za izmjenu te Direktive dodatno će se povećati transparentnost.

Naposljetku, u pogledu ulagača iz trećih zemalja, najnovijim Komisijinim prijedlogom okvira za praćenje izravnih stranih ulaganja želi se pružiti pravna sigurnost za države članice koje imaju ili žele uspostaviti mehanizme praćenja izravnih ulaganja iz trećih zemalja s obzirom na isključivu nadležnost Unije u području zajedničke trgovinske politike koja uključuje izravna strana ulaganja ⁽²⁸⁾. Prijedlogom se uspostavlja okvir za države članice, te u određenim slučajevima za Komisiju, kojim će se preispitati izravna ulaganja iz trećih zemalja u Europsku uniju, dok će se istodobno državama članicama omogućiti da uzmu u obzir svoju pojedinačnu situaciju i nacionalne okolnosti kako bi se zaštitili ključni interesi javnog reda ili sigurnosti. Nova pravila državama članicama omogućuju donošenje ili zadržavanje odgovarajućih mehanizama preispitivanja izravnih stranih ulaganja, pod uvjetom da su ispunjeni određeni uvjeti utvrđeni u uredbi ⁽²⁹⁾.

d) Prednosti inozemnih ulaganja na ispravno reguliranim tržištima zemljišta

U svojem istraživanju FAO zaključuje da inozemna poljoprivredna ulaganja općenito koriste nacionalnim gospodarstvima, lokalnim zajednicama i poljoprivrednom sektoru kada nacionalne institucije i pravila osiguravaju odgovarajuće poticaje svim sudionicima na tržištu ⁽³⁰⁾. Inozemna ulaganja važan su izvor prijeko potrebnog kapitala, tehnologije i znanja u Europi te pridonose poboljšanju produktivnosti i kvalitete proizvoda u poljoprivredi ⁽³¹⁾.

Slobodno kretanje kapitala ključno je za poticanje prekograničnih ulaganja i pristupa lokalnih poduzeća financiranju. Treba napomenuti da poljoprivredna gospodarstva uvijek imaju poteškoća u pronalaženju sredstava za potrebna ulaganja. Kao i druga mala poduzeća, male poljoprivredne tvrtke suočavaju se s kreditnim ograničenjima te postoje naznake da je poljoprivreda u mnogim zemljama nedovoljno kapitalizirana ⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL L 141, 5.6.2015., str. 73.).

⁽²⁸⁾ U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (e) i člankom 207. stavkom 1. UFEU-a.

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

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investments-in-agriculture/en/> Vidjeti i: OECD, *Policy Framework for Investment in Agriculture*, 2013.

⁽³¹⁾ Izvješće Komisije za Vijeće, Revizija prijelaznih mjera za stjecanje poljoprivrednih nekretnina predviđenih u Ugovoru o pristupanju iz 2005., 14.12.2010., str. 2.; izvješće Komisije za Vijeće, Revizija prijelaznih mjera za stjecanje poljoprivrednih nekretnina utvrđenih u Ugovoru o pristupanju iz 2003., 16.7.2008., str. 7.; priopćenje za javnost Europske komisije http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; priopćenje za javnost Europske komisije 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”, u: Johan Swinnen i Louise Knops (ur.), *Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture*, Centar za europske političke studije, 2013., str. 254.; Sami Myyrä, „Agricultural Credit in the EU”, u: Johan Swinnen i Louise Knops (vidjeti prethodni navod), str. 260. Nedostatke tržišta kapitala koji utječu na poljoprivrednike utvrdio je i razmotrio Centar za europske političke studije (CEPS) i Centar za institucije i gospodarsku učinkovitost (LICOS) Sveučilišta u Leuvenu: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, završno izvješće za 2007., str. 13. – 17.; Centar za europske političke studije (CEPS): *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate*, završno izvješće, listopad 2010., str. 19. – 23.

Korisni učinci inozemnih ulaganja dokazani su višestrukim studijama koje je naručila Komisija za reviziju prijelaznih razdoblja ⁽³³⁾ i vanjskim studijama ⁽³⁴⁾. Pokazalo se da su, u mjeri u kojoj su dopuštena, inozemna ulaganja (primjerice, kroz zakup zemljišta, poslovni nastan, pravne subjekte ili ulaganja u prehrambenu industriju) potakla poboljšanje učinkovitosti u poljoprivrednom sektoru ⁽³⁵⁾. Stoga se može zaključiti da inozemna ulaganja mogu povećati vrijednost nedovoljno iskorištenog zemljišta i potaknuti ponovnu obradu napuštenih zemljišta. Takva ulaganja usto mogu poboljšati pristup poljoprivrednika tržištu i radne uvjete za poljoprivredne radnike. Naposljetku, inozemna ulaganja mogu povećati mogućnosti izvoza poljoprivrednih proizvoda.

e) *Pravne mjere Komisije povezane s novim zakonima o zemljištu u nekim državama članicama*

Nedavne izmjene zakonodavstva u Mađarskoj, Slovačkoj, Latviji, Litvi, Bugarskoj i Rumunjskoj podudaraju se s krajem prijelaznih razdoblja tijekom kojih im je na temelju Ugovora o pristupanju bilo dopušteno ograničiti kupnju poljoprivrednog zemljišta ulagačima iz EU-a.

Novim su zakonima ukinuta ograničenja iz Ugovora o pristupanju. Njima su istodobno uvedena neka ograničenja u cilju smanjenja koncentracije zemljišta i zemljišnih špekulacija, nastavka dobrog i učinkovitog korištenja poljoprivrednog zemljišta u poljoprivredne svrhe, ostanka stanovništva u ruralnim područjima, rješavanja problema fragmentacije zemljišta ili promicanja konkurentnih srednjih poljoprivrednih gospodarstva. U tu svrhu, predmetnim se zakonima uvode određeni uvjeti za stjecanje zemljišta. Oni uključuju prethodno administrativno odobrenje i, konkretno, zahtjeve kao što je onaj da se stjecatelj poljoprivrednog zemljišta sam bavi poljoprivrednom na zemljištu, posjeduje poljoprivredne kvalifikacije te ima boravište ili posluje u predmetnoj zemlji. Nadalje, novim se zakonima daje prednost određenim kategorijama stjecatelja (kao što su zakupci, susjedni poljoprivrednici ili lokalni stanovnici) ili zabranjuje prodaja pravnim osobama.

Komisija priznaje valjanost prethodno navedenih ciljeva kao takvih. Međutim, nakon što je proučila nove zakone, izrazila je zabrinutost da se nekim od njihovih odredaba krše temeljna načela EU-a, konkretno, slobodno kretanje kapitala. Naime, Komisija smatra da se njima, ne u formalnom smislu, nego u praksi, diskriminiraju državljani drugih država članica EU-a ili nameću druga neproporcionalna ograničenja koja bi mogla negativno utjecati na ulaganja. Iz tog je razloga Komisija u 2015. pokrenula postupke zbog povrede protiv Bugarske, Mađarske, Litve, Latvije i Slovačke ⁽³⁶⁾. Budući da ni jedna od tih zemalja nije uspjela otkloniti zabrinutost, 26. svibnja 2016. Komisija je nastavila postupke do drugog i posljednjeg koraka prije mogućeg upućivanja predmeta Sudu EU-a ⁽³⁷⁾.

2. Primjenjivo pravo EU-a

Sekundarno europsko zakonodavstvo koje se odnosi na stjecanje poljoprivrednog zemljišta ne postoji. Države članice imaju nadležnost i diskreciju u reguliranju svojih tržišta zemljišta. Međutim, pritom moraju poštovati temeljna načela Ugovora, prije svega temeljne slobode i nediskriminaciju na temelju nacionalnosti.

a) *Slobodno kretanje kapitala i sloboda poslovnog nastana*

Pravo na stjecanje ili korištenje poljoprivrednog zemljišta ili raspolaganje njime obuhvaćeno je načelima slobodnog kretanja kapitala utvrđenima člankom 63. i pratećim člancima Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) ⁽³⁸⁾.

⁽³³⁾ Vidjeti Centar za europske političke studije (CEPS) i Centar za institucije i gospodarsku učinkovitost (LICOS) Sveučilišta u Leuvenu: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, završno izvješće za 2007., izvršni sažetak, str. ii.; Centar za europske političke studije (CEPS): *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate*, završno izvješće, listopad 2010. izvršni sažetak.

⁽³⁴⁾ Vidjeti na primjer: 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*, lipanj 2010., svezak 33., izdanje 3., str. 241. – 258., poglavlja 2. i 7. (zaključne napomene); 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”, u *World Development*, 2009., sv. 37., br. 11., str. 1755.; L. Dries/J.F.M. Swinnen, „Foreign Direct Investment, Vertical Integration. And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector”, u: *World Development*, 2004., sv. 32., br. 9., str. 1525. i prateće, str. 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., sv. 52., br. 2., str. 202.

⁽³⁶⁾ Vidjeti: IP/15/4673 od 23. ožujka 2015. i IP/15/4877 od 29. travnja 2015.

⁽³⁷⁾ Vidjeti: IP/16/1827 od 26. svibnja 2016.

⁽³⁸⁾ To je potvrđeno u nekoliko presuda Suda EU-a, vidjeti na primjer predmet C-370/05, Festersen, t. 21. – 23., predmet C-452/01, Ospelt, t. 24.

Tim se odredbama Ugovora ulagaču i primatelju ulaganja daju provediva prava. U pravilu su zabranjena sva ograničenja kretanja kapitala između država članica, ali i između država članica i trećih zemalja. Sud EU-a tumači izraz ograničenje kao sve mjere koje ograničavaju ulaganja ili koje ih mogu otežati, odvratiti ili učiniti manje privlačnima ⁽³⁹⁾.

Kada ulaganje u poljoprivredno zemljište služi za poljoprivredne poduzetničke aktivnosti, ono može biti obuhvaćeno i slobodom poslovnog nastana: Člankom 49. Ugovora o funkcioniranju Europske unije zabranjuju se sva ograničenja poslovnog nastana državljana (pravnih ili fizičkih osoba) neke države članice na državnom području druge države članice radi obavljanja gospodarske djelatnosti samozaposlenih osoba kao što je poljoprivreda.

Bitan element svojstven svim temeljnim slobodama načelo je nediskriminacije na temelju nacionalnosti. Zabranjena je kako izravna tako i neizravna diskriminacija (prikriveni oblici diskriminacije). Potonje se odnosi na nacionalne odredbe povezane s ostvarivanjem temeljnih sloboda bez izričite diskriminacije na temelju nacionalnosti, ali koje u stvarnosti imaju tomu jednak učinak.

Člankom 345. UFEU-a utvrđeno je da „Ugovori ni na koji način ne dovode u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva”. Nacionalna pravila o stjecanju ili korištenju poljoprivrednih nekretnina odnose se na prava vlasništva, no primjena temeljnih sloboda ili drugih temeljnih načela Ugovora nije protivna članku 345. UFEU-a. Sud EU-a u ustaljenoj je sudskoj praksi odbio široko tumačenje članka 345. UFEU-a. Primjerice, u presudi u predmetu Konle o stjecanju nekretnina Sud je u vezi s tim člankom, koji je tada bio članak 222., objasnio: „[...] iako je sustav vlasništva nad imovinom i dalje u nadležnosti svake države članice, na temelju članka 222. Ugovora ta odredba nema učinak izuzimanja takvog sustava iz temeljnih načela Ugovora” ⁽⁴⁰⁾. Kao rezultat toga, na temelju članka 345. UFEU-a države članice zadržavaju nadležnost za donošenje odluka o sustavu vlasništva nad imovinom, no to podliježe zahtjevima prava EU-a.

b) Ograničenja temeljnih sloboda i moguća opravdanja

Općenito, nacionalne mjere koje mogu otežati ostvarivanje temeljnih sloboda mogu se dopustiti samo ako se ispune određeni uvjeti: te mjere nisu diskriminirajuće, opravdane su prevladavajućim javnim interesom, prikladne su za postizanje željenog cilja i ne premašuju mjeru nužnu za postizanje tog cilja te se ne mogu zamijeniti manje ograničavajućim alternativnim mjerama (načelo proporcionalnosti, vidjeti detaljnije objašnjenje u stavku 3. točki (b)). Nadalje, nacionalne mjere moraju biti u skladu s drugim općim načelima prava EU-a kao što je pravna sigurnost.

Člankom 65. UFEU-a za slobodu kretanja kapitala posebno je propisano da ta sloboda ne dovodi u pitanje određena prava zemalja članica. Ona uključuju pravo na primjenu specifičnih nacionalnih poreznih odredaba, poduzimanje mjera predostrožnosti i nadzora, osobito u području oporezivanja i bonitetnog nadzora financijskih institucija. Osim toga, od šire je važnosti činjenica da se člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a zadržava pravo država članica „da poduzimaju mjere koje su opravdane razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti”.

Na kretanje kapitala u treće zemlje i iz njih primjenjuju se drukčija načela. Sud EU-a istaknuo je da se ono odvija u „pravnom kontekstu drugačijem” od onog unutar Unije. Slijedom toga, u okviru Ugovora mogu biti prihvatljiva dodatna opravdanja u slučaju ograničenja prema trećim zemljama ⁽⁴¹⁾. Opravdanja se mogu i šire tumačiti ⁽⁴²⁾. Nadalje, i u praksi važnije, sva ograničenja koja su postojala prije liberalizacije kretanja kapitala nastavljaju se priznavati na temelju članka 64. stavka 1. UFEU-a. Dotični je datum 31. prosinca 1993. za sve države članice osim Bugarske, Estonije i Mađarske (31. prosinca 1999.) te Hrvatske (31. prosinca 2002.). To znači da se ograničenja prema državljanima trećih zemalja uvedena prije tih datuma ne mogu osporiti na temelju načela slobodnog kretanja kapitala iz Ugovora.

⁽³⁹⁾ U pogledu definicije ograničenja kretanja kapitala: presuda Suda, predmet C-112/05, Volkswagen, t. 19.; presuda Suda, spojeni predmeti C-197/11 i 203/11 Libert, t. 44.; presuda Suda, predmet C-315/02, Lenz, t. 21.

⁽⁴⁰⁾ Presuda Suda, predmet C-302/97, Konle, t. 38. Vidjeti i C-367/98, Komisija protiv Portugala, t. 48.; Predmet C-463/00, Komisija protiv Španjolske („zlatne dionice”), t. 56. Vidjeti i predmete C-163/99, C-98/01, Komisija protiv Ujedinjene Kraljevine („zlatna dionica u BAA-i”); C-452/01, Ospelt, t. 24.; C-174/04, Komisija protiv Italije („obustava prava glasa u privatiziranim poduzećima”); spojeni predmeti C-463/04 i 464/04, Federconsumatori; C-244/11, Komisija protiv Grčke („zlatne dionice u strateškim dioničkim društvima”), 15. i 16. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika Roemera od 27. travnja 1966. u spojenim predmetima C-56/64 i C-58/64, Consten i Grundig, Zbornik sudske prakse str. 352. (366.); Predmet C-105/12, Essent, t. 36.

⁽⁴¹⁾ Presuda Suda, predmeti C-101/05, Skatteverket, t. 36.; C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, t. 171.

⁽⁴²⁾ Vidjeti, primjerice, predmet C-446/04, FII Group.

c) *Povelja o temeljnim pravima Europske unije (PTP)*

Naposljetku, na postupak stjecanja ili korištenja poljoprivrednog zemljišta ili raspolaganja njime mogu utjecati i druge odredbe prava EU-a, primjerice, pravo na vlasništvo (članak 17. PTP-a), sloboda izbora zanimanja (članak 15. PTP-a) i sloboda poduzetništva, uključujući slobodu ugovaranja (članak 16. PTP-a).

d) *Načelo pravne sigurnosti*

Osim toga, moraju se poštovati i načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja. Tim se načelima konkretno zahtijeva da pravila koja uključuju negativne posljedice za pojedince moraju biti jasna i precizna, a njihova primjena predvidiva za one koji im podliježu⁽⁴³⁾. Pravo oslanjanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja proširuje se na svaku osobu kod koje je tijelo javne vlasti stvorilo opravdana očekivanja⁽⁴⁴⁾. Konačno, temeljna prava moraju se poštovati.

3. **Pristup Suda EU-a poljoprivrednom zemljištu**

Neki su nacionalni zakoni o zemljištu kojima se ograničuje sloboda kretanja kapitala osporavani pred nacionalnim sudovima koji su od Suda EU-a zatražili točno tumačenje prava EU-a. Slijedom toga, Sud EU-a već je u prethodnim odlukama imao priliku navesti kako pravo EU-a utječe na prekogranična ulaganja u poljoprivredno zemljište.

a) *Ciljevi poljoprivredne politike koji mogu opravdati ograničenja temeljnih sloboda*

Sud EU-a prepoznaje posebnu prirodu poljoprivrednog zemljišta. U svojim odlukama o stjecanju poljoprivrednih nekretnina priznao je nekoliko ciljeva javnih politika kojima se u načelu mogu opravdati ograničenja ulaganja u poljoprivredno zemljište kao što su sljedeći:

- okrupnjavanje zemljišnih posjeda da bi se mogli iskorištavati na gospodarskoj osnovi, radi sprječavanja zemljišnih špekulacija⁽⁴⁵⁾,
- očuvanje poljoprivrednih zajednica, održavanje raspodjele vlasništva nad zemljištem koja omogućuje razvoj konkurentnih poljoprivrednih gospodarstava te upravljanje zelenim površinama i krajobrazom, poticanje razumnog korištenja raspoloživog zemljišta uz djelovanje protiv pritiska na zemljište, sprječavanje prirodnih katastrofa te održavanje i razvoj konkurentne poljoprivrede na temelju načela socijalnog i prostornog planiranja (koje uključuje zadržavanje zemljišta namijenjenog za poljoprivredu u takvoj uporabi i njegovo daljnje korištenje u odgovarajućim uvjetima)⁽⁴⁶⁾,
- očuvanje tradicionalnog oblika upravljanja poljoprivrednim zemljištem na način da ga upotrebljavaju njegovi vlasnici te osiguravanja da poljoprivredno zemljište pretežno upotrebljavaju i obrađuju njegovi vlasnici, kao i očuvanja trajne poljoprivredne zajednice i poticanja razumnog korištenja raspoloživog zemljišta djelovanjem protiv pritiska na zemljište⁽⁴⁷⁾,
- održavanje, u svrhe urbanističkog i prostornog planiranja ili regionalnog planiranja te općeg interesa, stalne naseljenosti i gospodarske djelatnosti neovisne o sektoru turizma u određenim regijama⁽⁴⁸⁾,
- očuvanje nacionalnog državnog područja unutar površina od vojne važnosti i zaštitu vojnih interesa od izlaganja stvarnim, specifičnim i ozbiljnim rizicima⁽⁴⁹⁾.

Sud EU-a u nekoliko je navrata istaknuo da su predmetni ciljevi u skladu s ciljevima ZPP-a na temelju članka 39. UFEU-a. Ta je odredba među ostalim usmjerena na osiguravanje pristojna životnog standarda za poljoprivrednu zajednicu, pri čemu se u obzir uzima posebna priroda poljoprivredne djelatnosti (npr. socijalna struktura, strukturne i prirodne razlike između više poljoprivrednih regija). Važno je napomenuti da je Sud EU-a svoju sudsku praksu uspostavio na temelju pojedinačnih predmeta, uvijek procjenjujući mjere u kontekstu posebnih okolnosti svakog predmeta. U skladu s dobro utemeljenom sudskom praksom, iznimke u pogledu temeljnih sloboda moraju se usko tumačiti. U svakom slučaju, odstupanja od temeljnih sloboda ne mogu se opravdati isključivo gospodarskim ciljevima.

⁽⁴³⁾ Presuda Suda, predmet C-17/03, VEMW, t. 80.

⁽⁴⁴⁾ Presuda Suda, spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, Forum 187, t. 147.

⁽⁴⁵⁾ Predmet C-182/83 Fearon, t. 3.

⁽⁴⁶⁾ Predmet C-452/01 Ospelt, t. 39., 43.

⁽⁴⁷⁾ Predmet C-370/05 Festersen, t. 27., 28.

⁽⁴⁸⁾ Predmet C-302/97 Konle, t. 40.; spojeni predmeti C-519/99 do C-524/99 i C-526/99 do C-540/99 Reisch, t. 34.

⁽⁴⁹⁾ Predmet C-423/98 Albore, t. 18., 22.

b) *Usklađenost s načelom proporcionalnosti*

Sud EU-a u tom je području prihvatio nekoliko ciljeva politika kao legitimne, ali je proveo detaljnu procjenu u pogledu proporcionalnosti nacionalnih mjera kojima se ograničuju temeljne slobode. Pri procjeni proporcionalnosti nužno je razmotriti sve činjenične i pravne okolnosti predmeta, sa stajališta ostvarivanja temeljnih sloboda kako prodavatelja tako i potencijalnih kupaca te uzimajući u obzir javni interes koji se nastoji ostvariti. Načelom proporcionalnosti zahtijeva se da ograničavajuće odredbe budu prikladne za postizanje željenog cilja, uključujući činjenicu da moraju služiti legitimnoj javnoj svrsi na dosljedan i sustavan način⁽⁵⁰⁾. Osim toga, one ne smiju premašivati mjeru koja je nužna za ostvarenje javnog interesa. Zaključno, ograničavajuća mjera nije proporcionalna ako postoji moguća alternativna mjera kojom bi se predmetni javni interes mogao ostvariti na način kojim se manje ograničava sloboda kretanja kapitala ili sloboda poslovnog nastana⁽⁵¹⁾.

Nacionalna tijela dužna su dokazati da je njihovo zakonodavstvo u skladu s načelom proporcionalnosti. To znači da zakonodavstvo mora biti prikladno i nužno za ostvarivanje navedenog cilja i da se taj cilj ne može ostvariti zabranama ili ograničenjima koja su manje opsežna ili u manjoj mjeri narušavaju trgovinu unutar Europske unije⁽⁵²⁾. U tom pogledu, razlozi koje država članica može navesti kao opravdanje moraju se potkrijepiti odgovarajućim dokazima ili analizom prikladnosti i proporcionalnosti ograničavajuće mjere⁽⁵³⁾.

4. Zaključci o regulaciji stjecanja poljoprivrednog zemljišta

U Interpretativnoj komunikaciji Komisije navedene su različite potrebe i oblici regulacije poljoprivrednog zemljišta. Mnoge od njih postoje dugi niz godina, dok su druge novije. U ovom se poglavlju razmatraju neke od značajki koje se moraju obuhvatiti zakonima o regulaciji tržišta zemljišta i kojima treba posvetiti posebnu pažnju. U njemu se na temelju sudske prakse donose određeni zaključci koji bi državama članicama mogli poslužiti kao smjernice za regulaciju tržišta poljoprivrednih zemljišta u skladu s pravom EU-a i na način kojim se uravnotežuje potreba za privlačenjem kapitala u ruralna područja radi ostvarenja legitimnih ciljeva politika.

a) *Prethodno odobrenje*

Iz sudske prakse može se zaključiti da se podvrgavanjem prijenosa poljoprivrednog zemljišta prethodnom administrativnom odobrenju ograničuje sloboda kretanja kapitala, no to se u određenim okolnostima ipak može opravdati u okviru prava EU-a. Sud EU-a prepoznao je da se prijenos protivno željenom poljoprivrednom cilju ne bi spriječio nikakvim nadzorom provedenim nakon prijenosa poljoprivrednog zemljišta. Alternativama za programe prethodnog odobrenja vjerojatno bi se pružilo manje pravne sigurnosti u zemljišnim transakcijama. Primjerice, naknadnim poduzimanjem mjera, kao što je poništenje prijenosa, podriva se pravna sigurnost koja je od ključne važnosti za svaki sustav prijenosa zemljišta⁽⁵⁴⁾. Na temelju toga, programi koji uključuju prethodno odobrenje mogli bi biti prihvatljivi u određenim okolnostima.

Konkretno, Sud EU-a istaknuo je i da se programom prethodnog odobrenja ne smiju dodjeljivati diskrecijske ovlasti koje mogu dovesti do proizvoljne uporabe i odluka nadležnih tijela. Prema riječima Suda EU-a, njime se ne smije „ozakoniti diskrecijsko postupanje nacionalnih tijela koje može poništiti djelotvornost” prava EU-a. Stoga, da bi takav program bio u skladu s pravom EU-a, „treba se temeljiti na objektivnim, nediskriminirajućim te unaprijed poznatim kriterijima koji osiguravaju da je izvršavanje diskrecijske ovlasti nacionalnih tijela dovoljno ograničeno”⁽⁵⁵⁾. Ti kriteriji moraju biti precizni⁽⁵⁶⁾. Osim toga, sve osobe koje im podliježu moraju imati pristup pravnoj zaštiti⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Vidjeti presudu Sud, predmet C-243/01, Gambelli, t. 67.; predmet C-169/07, Hartlauer, t. 55 i sudsku praksu navedenu u odluci.

⁽⁵¹⁾ U pogledu načela proporcionalnosti posebno vidjeti: presudu Suda, predmet C-543/08, Komisija protiv Portugala, t. 83.

⁽⁵²⁾ Presuda Suda, predmet C-333/14, Scotch Whiskey, t. 53.

⁽⁵³⁾ Presuda Suda, predmet C-333/14, Scotch Whiskey, t. 54.

⁽⁵⁴⁾ Vidjeti npr. predmet C-452/01, Ospelt t. 43. – 45. U drugim je predmetima Sud EU-a donio drukčiji zaključak: u predmetu Reisch, primjerice, Sud je procijenio da se predmetna obveza prethodnog odobrenja u tom slučaju može zamijeniti sustavom prethodne prijave i da je stoga neproporcionalna: spojeni predmeti C-515/99, Reisch i dr., t. 37. – 38. i u njima navedena sudska praksa. U tom kontekstu treba napomenuti da obveza prijave uglavnom predstavlja ograničenje, koje mora biti opravdano i u skladu s načelima proporcionalnosti i pravne sigurnosti te temeljnim pravima, vidjeti na primjer Reisch, cit., t. 32.; predmet C-213/04, Burtscher, t. 43.

⁽⁵⁵⁾ Vidjeti, primjerice, predmet C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, t. 35.

⁽⁵⁶⁾ Predmet C-201/15, AGET Iraklis, t. 99. – 101.

⁽⁵⁷⁾ Vidjeti presudu Suda, predmet C-54/99, Eglise de Scientologie, t. 17.; C-205/99, Analir, t. 38.

U pogledu programa prethodnog odobrenja na temelju kojeg se odobrenje može dodijeliti u „drugim posebnim okolnostima”, Sud EU-a utvrdio je da su takvi kriteriji odobrenja bili previše nejasni te da pojedincima nisu omogućivali da se upoznaju s opsegom svojih prava i obveza koje proizlaze iz načela slobodnog kretanja kapitala ⁽⁵⁸⁾. Slično tomu, Sud EU-a zaključio je i da je neproporcionalno nametnuti kao uvjet za stjecanje obvezu „dovoljne povezanosti s općinom”, što prema definiciji u predmetnom zakonu znači da je stjecatelj „uspostavio profesionalnu, obiteljsku, socijalnu ili gospodarsku vezu s općinom kao rezultat dugotrajnih značajnih okolnosti” ⁽⁵⁹⁾.

b) *Prava prvokupa u korist poljoprivrednika*

Sudska praksa Suda EU-a upućuje na to da se prava prvokupa u korist određenih kategorija kupaca (kao što su poljoprivrednici zakupci) u određenim okolnostima mogu opravdati na temelju ciljeva poljoprivredne politike. U predmetu Ospelt ⁽⁶⁰⁾ Sud EU-a razmotrio je program prethodnog odobrenja za stjecanje poljoprivrednog zemljišta. Sud EU-a procijenio je proporcionalnost mjera kojima se onima koji nisu poljoprivrednici zabranjuje stjecanje u cilju održavanja konkurentne poljoprivredne zajednice i nastavka korištenja zemljišta u poljoprivredne svrhe.

Razmotrio je postoje li mjere koje slobodu kretanja kapitala ograničavaju manje od zabrane stjecanja za one koji nisu poljoprivrednici. U tom kontekstu Sud EU-a zaključio je da se mogu uspostaviti mehanizmi kojima se zakupcima daje pravo prvokupa. Ako potonji ne steknu poljoprivredno zemljište, njegovo se stjecanje može odobriti onim koji nisu poljoprivrednici uz uvjet da se obvežu i dalje koristiti zemljište u poljoprivredne svrhe.

Stoga, ako je cilj potaknuti poljoprivrednike na stjecanje zemljišta, prava prvokupa u korist poljoprivrednika zakupaca ili poljoprivrednika općenito mogu se smatrati proporcionalnim ograničenjem slobodnog kretanja kapitala uz uvjet da su ona manje ograničavajuća od zabrane stjecanja za one koji nisu poljoprivrednici.

c) *Regulacija cijena*

Intervencije države radi sprječavanja previsokih cijena poljoprivrednog zemljišta u određenim se okolnostima mogu opravdati na temelju prava EU-a. To se posebno odnosi na pravila kojima se nacionalnim tijelima dopušta zabraniti prodaju zemljišta ako se cijena na temelju objektivnih kriterija smatra prekomjerno špekulativnom.

Budući da regulacija cijena ne bi izravno ograničila inozemna ulaganja u zemljište, s obzirom na definiciju koju je dao Sud EU-a, ograničavanja slobode strana u utvrđivanju cijena uglavnom se smatraju ograničenjima ⁽⁶¹⁾. Dakako, sloboda prekograničnog ulagača i primatelja ulaganja u načelu je ograničena ako oni nisu u mogućnosti slobodno utvrditi cijenu u skladu s pravilom ponude i potražnje. Međutim, ograničenje slobode utvrđivanja cijena u nekim se okolnostima može opravdati ⁽⁶²⁾. Sprječavanje nerazumnih (prekomjerno špekulativnih) cijena, bilo da su one previsoke ili preniske, čini se

⁽⁵⁸⁾ Predmet C-370/05, Festersen, t. 43.

⁽⁵⁹⁾ Spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, Eric Libert, t. 57. – 59. Vidjeti i dvojbe Suda EU-a u predmetu C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, t. 37. i 38. u pogledu kriterija „u interesu javnog stanovanja”.

⁽⁶⁰⁾ Predmet C-452/01, Ospelt t. 52.

⁽⁶¹⁾ U pogledu definicije ograničenja kretanja kapitala: presuda Suda, predmet C-112/05, Volkswagen, t. 19.; spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11 Libert, t. 44.; predmet C-315/02, Lenz, t. 21. Nacionalna pravila kojima se ograničuje sloboda stranaka u utvrđivanju cijena u svojim transakcijama smatraju se i ograničenjima u području slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga (vidjeti, primjerice, predmet C-327/12, SOA, t. 58.; spojeni predmeti C-94/04 i C-202/04, Cipolla i drugi, t. 60.). U pogledu slobodnog kretanja robe, vidjeti presudu Suda, predmet C-82/77, van Tiggele, t. 21.; C-231/83, Cullet, t. 29.; C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft protiv LIBRO, t. 2.; C-333/14, Scotch Whisky Association, t. 32. u kojoj je Sud EU-a u pogledu slobode poslovnog nastana utvrdio da „činjenica da se predmetnim zakonodavstvom u glavnom postupku sprječava da se niža cijena uvezenih proizvoda odrazi na prodajnu cijenu za potrošače sama po sebi znači da se tim zakonodavstvom može otežati pristup tržištu Ujedinjene Kraljevine za alkoholna pića koja se zakonito stavljaju na tržište u državama članicama osim Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, zbog čega ta mjera ima učinak jednak količinskom ograničenju u smislu članka 34. UFEU-a”.

⁽⁶²⁾ Vidjeti gore navedenu sudsku praksu i presudu Suda, predmet C-577/11, DKV Belgium SA, u kojem je Sud EU-a zaključio da je regulacija cijena premija osiguranja u sektoru zdravstva u Belgiji opravdano i proporcionalno ograničenje. Sud EU-a među ostalim je istaknuo da se jedna od značajki osiguranja koje pokriva hospitalizaciju temelji na činjenici da se vjerojatnost djelovanja osiguravatelja povećava s dobi osiguranika (t. 43.); sud EU-a stoga je zaključio da sustav povećanja razina premija utvrđen belgijskim zakonom na koji se odnosi taj predmet jamči da se osiguranik, upravo u dobi kada zatreba to osiguranje, neće suočiti s naglim, neočekivanim povećanjem razina premija osiguranja (t. 49.).

legitimnim opravdanjem s obzirom na svrhe poljoprivredne politike koje priznaje Sud EU-a. Regulacija cijena utemeljena na objektivnim, nediskriminirajućim, preciznim i dobro prilagođenim kriterijima može biti prikladna za smanjenje prekomjernih zemljišnih špekulacija ili zaštitu profesionalnih poljoprivrednika od kupoprodajnih cijena koje bi mogle ugroziti profitabilnost njihovih poljoprivrednih gospodarstava. Ona istodobno može biti potrebna ako ne premašuje mjeru nužnu za smanjenje prekomjernih špekulacija ili održavanje konkurentnosti poljoprivrede. U tom slučaju treba provjeriti postoje li mjere za sprječavanje nerazumnih cijena koje su manje otežavajuće od regulacije cijena. Proporcionalnost nacionalnog zakona o regulaciji cijena mora se utvrditi uzimajući u obzir sve činjenične i pravne okolnosti pojedinog slučaja. Argumenti u prilog proporcionalnosti vjerojatno će biti jači u pogledu tržišta koja su izložena prekomjernim špekulacijama, kao što su određena tržišta poljoprivrednog zemljišta.

Nalazi o regulaciji cijena potvrđeni su sudskom praksom Suda EU-a o državnoj potpori u kontekstu privatizacije poljoprivrednog zemljišta. Sud EU-a utvrdio je da se prodaja zemljišta u javnom vlasništvu po cijeni nižoj od njegove tržišne vrijednosti može smatrati državnom potporom⁽⁶³⁾. Razlog je tomu činjenica da se takvom prodajom daje prednost kupcu i istodobno uzrokuje gubitak prihoda, odnosno smanjenje državnog proračuna. Stoga, da bi se izbjegla dodjela državne potpore i time ispunio zahtjev članka 107. UFEU-a, privatizacija poljoprivrednog zemljišta mora se provoditi po cijeni koja je što bliža njegovoj tržišnoj vrijednosti. U tu svrhu, metoda vrednovanja zemljišta mora uključivati ažurirani mehanizam koji uzima u obzir nedavna tržišna kretanja (primjerice, nagli rast cijena)⁽⁶⁴⁾.

U novijoj presudi Sud EU-a dodatno je razvio tu sudsku praksu. Pružio je neka pojašnjenja o tržišnoj vrijednosti po kojoj se zemljište u javnom vlasništvu mora prodavati. U dotičnom predmetu nadležno tijelo, oslanjajući se na odredbu nacionalnog zakona, nije odobrilo prodaju zemljišne parcele ponuditelju najvišeg iznosa u javnom natječaju zbog toga što je njegova ponuda bila u velikom nerazmjeru prema vrijednosti zemljišta. Sud EU-a prihvatio je da prodaja ponuditelju najvišeg iznosa nužno ne rezultira cijenom koja odražava tržišnu vrijednost, stoga je najviša ponuda mogla biti nerazmjerna. To može biti slučaj kada je ta ponuda znatno viša od bilo koje druge ponuđene cijene ili stručne procjene⁽⁶⁵⁾. Uputio je na detaljno mišljenje nezavisnog odvjetnika o načinu procjene tržišne vrijednosti⁽⁶⁶⁾. Sud EU-a zaključio je da se regulacija cijena kojom se zabranjuje prodaja zemljišta u javnom vlasništvu ponuditelju najvišeg iznosa ne može smatrati državnom potporom ako njezina primjena rezultira cijenom koja je što je moguće bliža tržišnoj vrijednosti zemljišta⁽⁶⁷⁾.

d) Obveza da vlasnik sam obrađuje zemljište

Iako je Sud EU-a prihvatio potrebu za osiguravanjem da obradivo zemljište pretežno upotrebljava njegov vlasnik kao legitiman javni interes⁽⁶⁸⁾, u njegovoj dosadašnjoj sudskoj praksi opći zahtjev da za stjecanje poljoprivrednog zemljišta vlasnik mora sam obrađivati to zemljište ne prihvaća se kao proporcionalna mjera. U presudi u predmetu Ospelt Sud EU-a razmotrio je određeno nacionalno ograničenje stjecanja poljoprivrednog zemljišta u cilju nastavka korištenja zemljišta u poljoprivredne svrhe. Na temelju predmetnog zakona stjecanje poljoprivrednog zemljišta odobravalo se samo ako bi, uz ispunjavanje ostalih uvjeta, stjecatelj prihvatio obvezu da ga sam obrađuje⁽⁶⁹⁾. U dotičnom predmetu odobrenje je odbijeno unatoč činjenici da je stjecatelj (pravna osoba) pristao nastaviti davati poljoprivredne parcele u zakup istim poljoprivrednicima kao dotada. Sud EU-a utvrdio je da je obveza da vlasnik sam obrađuje zemljište kao zahtjev za stjecanje poljoprivrednog zemljišta neproporcionalna jer je smanjivala mogućnost davanja zemljišta u zakup poljoprivrednicima koji nisu imali vlastite resurse za stjecanje zemljišta. Željeni cilj mogao bi se ostvariti manje ograničavajućim mjerama, konkretno, na način da uvjet za stjecanje bude stjecateljevo jamstvo da će se zemljište i dalje koristiti u poljoprivredne svrhe⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Kao opće pravilo, postojanje državne pomoći može se isključiti ako se prodaja zemljišta u javnom vlasništvu odvija u skladu s uobičajenim tržišnim uvjetima. To se može osigurati ako se prodaja obavlja na temelju konkurentnog, transparentnog, nediskriminirajućeg i bezuvjetnog natječajnog postupka, na način da se svim zainteresiranim ponuditeljima koji ispunjavaju uvjete omoguću sudjelovanje u postupku, u skladu s načelima UFEU-a o javnoj nabavi (vidjeti točku 89. i prateće točke Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 262, 19.7.2016., str. 1.) i primjenjivu sudsku praksu spomenutu u njoj). U protivnom se u cilju izbjegavanja dodjele državne potpore i time ispunjavanja zahtjeva članka 107. UFEU-a moraju upotrijebiti druge metode kako bi se osiguralo da se privatizacija poljoprivrednog zemljišta provodi po cijeni koja odgovara cijeni koju bi prihvatio privatni prodavatelj u uobičajenim tržišnim uvjetima.

⁽⁶⁴⁾ Presuda Suda, predmet C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, t. 35., 43., 54.

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

⁽⁶⁶⁾ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Cruza Villalóna od 17. ožujka 2015. o predmetu C-39/14, t. 69. – 79.

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

⁽⁶⁸⁾ Predmet C-370/05 Festersen, t. 27., 28.

⁽⁶⁹⁾ Primjenjivali su se i neki drugi uvjeti, posebno u pogledu poljoprivrednih kvalifikacija (vidjeti predmet C-452/01, Ospelt t. 13.).

⁽⁷⁰⁾ Predmet C-452/01, Ospelt t. 49. – 53.

Osim mogućih pravnih prigovora povezanih sa slobodom kretanja kapitala, čini se da se obvezom da vlasnik sam obrađuje zemljište krše i temeljna prava. Ako stjecatelj poljoprivrednog zemljišta mora pristati sam obrađivati zemljište, to će utjecati na njegovu mogućnost bavljenja drugim profesionalnim djelatnostima, a time i njegovu slobodu poduzetništva (članak 16. PTP-a). Isto bi moglo vrijediti i za njegovo pravo na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja (članak 15. PTP-a).

e) *Poljoprivredne kvalifikacije*

Nametanje uvjeta da stjecatelj mora posjedovati određene poljoprivredne kvalifikacije ograničenje je čija je proporcionalnost dvojben.

Kao prvo, nije nužno da stjecatelj sam posjeduje odgovarajuće kvalifikacije dok god može zajamčiti da će se zemljište obrađivati na prikladan način ⁽⁷¹⁾.

Kao drugo i važnije, čini se da zahtjev za kvalifikacije općenito premašuje mjeru koja je potrebna za osiguravanje pravilne obrade zemljišta ili visoke produktivnosti i kvalitete u poljoprivredi. Zapravo, „poljoprivrednik” ni u jednoj državi članici nije regulirano zanimanje u smislu da su za njega zakonom propisane određene kvalifikacije ⁽⁷²⁾. Stoga se ne može zaključiti da je djelotvornost poljoprivrednog sektora uvjetovana obveznim stručnim kvalifikacijama. Na temelju toga, zahtjev za određene kvalifikacije za stjecanje zemljišta treba se posebno opravdati u svakom nacionalnom zakonodavstvu jer bi se bez toga smatrao neopravdanim i neproporcionalnim ograničenjem slobodnog kretanja kapitala. Za drugačiji zaključak države članice trebale bi dokazati zašto su za stjecanje zemljišta potrebne određene kvalifikacije, dok se poljoprivredne djelatnosti općenito smiju obavljati bez ikakve službene potvrde o kompetencijama. Tim se tvrdnjama ne dovodi u pitanje činjenica da je za uspješnu i održivu poljoprivredu potrebno odgovarajuće stručno osposobljavanje.

f) *Zahtjevi u pogledu boravišta*

Sud EU-a u nekoliko je navrata morao donijeti presude o nacionalnim pravilima kojima se zahtijevalo da kupac poljoprivrednog zemljišta ima boravište na predmetnom zemljištu ili u njegovoj blizini. U ranoj prethodnoj odluci kada se odredbe o slobodnom kretanju kapitala iz Ugovora još nisu izravno primjenjivale, Sud EU-a utvrdio da je u ograničenim uvjetima takav zahtjev u skladu sa slobodom poslovnog nastana ⁽⁷³⁾. Međutim, iz novije je sudske prakse jasno da zahtjevi u pogledu boravišta nisu u skladu s načelima slobodnog kretanja kapitala.

U predmetu *Ospelt* Sud EU-a isključio je zakonitost svakog uvjeta da stjecatelj mora imati boravište na zemljištu ⁽⁷⁴⁾. Četiri godine poslije, u 2007., Sud EU-a zaključio je da je zahtjev da stjecatelj ima prebivalište na posjedu koji je predmet kupoprodaje neproporcionalan. Sud EU-a utvrdio je da je takav zahtjev u pogledu boravišta posebno ograničavajući, s obzirom na to da ne utječe samo na slobodu kretanja kapitala i slobodu poslovnog nastana, nego i na pravo stjecatelja na slobodan izbor svojeg boravišta ⁽⁷⁵⁾.

U tom je predmetu jedan od razloga za uvođenje zahtjeva o prebivalištu na posjedu bio odvratanje od imovinskih špekulacija. Sud EU-a detaljno je razmotrio razna opravdanja tog zahtjeva te ih sva odbacio. Zaključio je da se za smanjenje zemljišnih špekulacija moraju razmotriti mjere koje slobodno kretanje kapitala i temeljna prava narušavaju manje od zahtjeva u pogledu boravišta. Sud EU-a kao primjer je naveo viši porez na preprodaju zemljišta koja se obavlja nedugo nakon stjecanja ili zahtjev o značajnom minimalnom trajanju zakupa poljoprivrednog zemljišta ⁽⁷⁶⁾.

Za obvezu da osoba ima boravište na zemljištu koje se stječe vrijedi isto kao i za zahtjev da je osoba rezident države ili općine u kojoj se nalazi zemljište. Zapravo, svaki zahtjev u pogledu boravišta rezultira izravnom diskriminacijom na temelju nacionalnosti. Sud EU-a doista dosljedno zaključuje da nacionalna pravila „kojima se čini razlika na temelju boravišta u smislu da su nerezidenti lišeni određenih povlastica koje se daju osobama s boravištem na državnom području mogu djelovati uglavnom na štetu državljana drugih država članica. Nerezidenti su u većini slučajeva stranci” ⁽⁷⁷⁾. U tom kontekstu treba napomenuti da bi se za svaki zahtjev u pogledu znanja jezika predmetne države iznijeli vrlo slični prigovori.

⁽⁷¹⁾ Slijedom zaključaka u predmetu *Ospelt*, C-452/01, *Ospelt* t. 49. – 53.

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

⁽⁷³⁾ Predmet C-182/83, *Fearon*, t. 9. – 11.

⁽⁷⁴⁾ Predmet C-452/01, *Ospelt* t. 54.

⁽⁷⁵⁾ Predmet C-370/05, *Festersen*, t. 35., 40. Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica temeljno je pravo iz Protokola br. 4. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950. i članka 45. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.

⁽⁷⁶⁾ Predmet C-370/05, *Festersen*, t. 39.

⁽⁷⁷⁾ Predmet C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt protiv Schumackera*, t. 28.; C-513/03, *van Hilten-van der Heijden*, t. 44.; C-370/05 *Festersen*, t. 25.; U predmetu C-11/07, *Eckelkamp*, t. 46. (viši porez za nerezidente)

g) *Zabrana prodaje pravnim osobama*

Nacionalno pravilo kojim se zabranjuje prodaja poljoprivrednog zemljišta pravnim osobama ograničenje je slobode kretanja kapitala i, u određenim slučajevima, slobode poslovnog nastana. Na temelju sudske prakse Suda EU-a može se zaključiti da takvo ograničenje vjerojatno nije opravdano. Doista, u razmatranju uvjeta da stjecatelj sam obrađuje zemljište Sud EU-a utvrdio je da takvo ograničenje sprječava pravne osobe da steknu poljoprivredno zemljište. U tom je predmetu Sud EU-a ispitao je li to nužno da bi se ostvario cilj predmetnog zakona, odnosno nastavilo koristiti poljoprivredno zemljište u poljoprivredne svrhe. Kada je predmet poslovanja pravne osobe poljoprivredna djelatnost, zabrana prodaje pravnim osobama prepreka je transakcijama koje same po sebi ne utječu na korištenje u poljoprivredne svrhe⁽⁷⁸⁾. Na temelju razmatranja Suda EU-a može se zaključiti da takva zabrana nije opravdana jer nije nužna za postizanje navedenog cilja. U tom kontekstu Sud EU-a uputio je na primjere manje ograničavajućih mjera, konkretno, da se za prijenos na pravnu osobu uvede obveza davanja zemljišta u dugoročni zakup⁽⁷⁹⁾.

h) *Gornje granice u pogledu stjecanja*

Gornje granice veličine zemljišta koje se može steći ili posjedovati ograničenja su slobodnog kretanja kapitala jer ograničavaju odluke ulagača o stjecanju poljoprivrednog zemljišta. Budući da se one mogu opravdati za određene ciljeve politika, njihova proporcionalnost može biti dvojben, ovisno o nacionalnim okolnostima. Čini se da su neke gornje granice u pogledu stjecanja suprotstavljene određenim ciljevima za koje Sud EU-a smatra da su od prevladavajućeg javnog interesa, konkretno, okrupnjavanju zemljišnih posjeda radi njihova iskorištavanja na gospodarskoj osnovi ili omogućivanju razvoja održivih poljoprivrednih gospodarstava. S druge strane, budući da je poljoprivredno zemljište ograničeni resurs, neke druge gornje granice za stjecanje čine se prikladnima za sprječavanje prekomjerne koncentracije zemljišta u cilju potpore obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima i razvoja srednjih poljoprivrednih gospodarstava. Stoga bi bilo potrebno ispitati premašuju li one nužnu mjeru i mogu li se zamijeniti manje ograničavajućim alternativnim mjerama. Stvarno opravdanje i proporcionalnost takvih gornjih granica stoga se trebaju ispitati u svakom nacionalnom kontekstu uzimajući u obzir sve činjenične i pravne okolnosti predmeta.

Komisija je dosad razmotrila dvije vrste mjera primjene gornje granice u pogledu stjecanja u nacionalnim zakonodavstvima. Neke države članice zahtijevaju posebnu dozvolu regulatornog tijela za stjecanja koja premašuju određenu veličinu. Ostale su države članice uvele ili potvrdile već uvedene apsolutne gornje granice.

Ako su opravdane legitimnim javnim interesom (kao što je cilj postizanja bolje ravnoteže vlasničke strukture) i u skladu s temeljnim pravima EU-a i općim načelima prava EU-a kao što su nediskriminacija i proporcionalnost, nacionalne gornje granice u pogledu stjecanja mogu se smatrati usklađenima s pravom EU-a. Procjena će uvelike ovisiti i o tomu temelje li se nacionalna pravila na objektivnim i dobro definiranim kriterijima te jesu li dotičnim pojedincima pružena sredstva pravne pomoći.

i) *Povlastice za lokalne stjecatelje*

Prava prvokupa i druge povlastice za lokalne kupce trebaju se pažljivo razmotriti i podrobno ispitati. Povlasticama za lokalne stanovnike mogla bi se dati prednost državljanima predmetne države članice. One bi stoga mogle predstavljati prikrivenu diskriminaciju na temelju nacionalnosti koja je zabranjena člankom 63. (i člankom 49.) UFEU-a jer, iako ne formalno, u praksi daju prednost domaćim državljanima. Zapravo, teško se može osporiti da su lokalni kupci velikom većinom državljani predmetne države članice te da će stoga stranci mnogo rjeđe uživati povlasticu koja se daje lokalnom stanovništvu nego državljani predmetne države⁽⁸⁰⁾. U svakom slučaju, čak i kada bi se smatralo da se te mjere primjenjuju jednako, one bi ipak ograničavale slobodno kretanje kapitala i, u nekim slučajevima, slobodu poslovnog nastana jer mogu otežati ili smanjiti privlačnost ulaganja u poljoprivredno zemljište za strance⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Predmet C-452/01, Ospelt t. 51.

⁽⁷⁹⁾ Predmet C-452/01, Ospelt t. 52.

⁽⁸⁰⁾ U tu svrhu vidjeti: predmet C-279/93, Finanzamt Köln-Alttadt protiv Schumackera, t. 28.; C-513/03, van Hilten-van der Heijden, t. 44.; C-370/05 Festersen, t. 25.; C-11/07, Eckelkamp, t. 46. (viši porez za nerezidente).

⁽⁸¹⁾ O definiciji ograničenja kretanja kapitala: presuda Suda, predmet C-112/05, Volkswagen, t. 19.; spojeni predmeti C-197/11 i 203/11 Libert, t. 44.; predmet C-315/02, Lenz, t. 21.

Kako bi bile u skladu s načelom slobodnog kretanja kapitala, povlastice za lokalne stjecatelje, kao i druga ograničenja, moraju na proporcionalni način ostvarivati legitimni javni interes. Ne može se isključiti pozivanje država članica na javne ciljeve koje je Sud EU-a priznao kao legitime, kao što je okrupnjavanje zemljišnih posjeda radi razvoja održivih poljoprivrednih gospodarstava u lokalnim zajednicama ili očuvanja trajne poljoprivredne zajednice. Na toj razini, uvjet je to da povlastice odražavaju socioekonomske aspekte željenih ciljeva. To može biti slučaj ako se, primjerice, prava prvokupa dodijele lokalnim poljoprivrednicima radi rješavanja problema fragmentacije zemljišta ili ako se lokalnom stanovništvu daju druga posebna prava kako bi se riješila pitanja koja proizlaze iz njihovog geografskog položaja (npr. manje razvijene regije).

Povlastice za lokalne stanovnike koje nisu nužne za postizanje željenog cilja očito nisu opravdane⁽⁸²⁾. To posebno slijedi iz sudske prakse Suda EU-a u predmetu *Libert*. U tom je predmetu Sud EU-a ispitao proporcionalnost nacionalnog pravila na temelju kojeg se zemljište u danoj općini moglo steći samo uz sljedeće uvjete: prvo, zahtjev da je osoba na koju se nekretnina prenosi bila rezident ciljne općine ili susjedne općine najmanje šest godina za redom prije prijenosa; drugo, potencijalni kupac ili zakupac na datum prijenosa mora u dotičnoj općini obaviti postupke za koje je u prosjeku potrebno najmanje pola radnog tjedna; treće, potencijalni kupac ili zakupac ima profesionalnu, obiteljsku, socijalnu ili gospodarsku vezu s dotičnom općinom kao rezultat dugotrajnih značajnih okolnosti. Sud EU-a zaključio je da je to nacionalno pravilo neproporcionalno. Obrazložio je da ni jedan od tih uvjeta izravno ne odražava socioekonomske aspekte povezane s ciljem koji je utvrdila država članica da se na tržištu nekretnina zaštiti isključivo manje imućno lokalno stanovništvo. Uvjete tog zakona mogu ispuniti ne samo manje imućni lokalni stanovnici, nego i druge osobe s dostatnim resursima koje, posljedično, nemaju posebne potrebe za socijalnom zaštitom na tržištu nekretnina. Stoga ti uvjeti premašuju mjeru koja je nužna za postizanje željenog cilja. Osim toga, treba napomenuti da su se morale razmotriti manje ograničavajuće mjere od onih u nacionalnom pravilu⁽⁸³⁾.

j) *Uvjet reciprociteta*

Države članice ne smiju odrediti da stjecanje poljoprivrednog zemljišta za građane druge države članice EU-a ovisi o tomu je li njihovim vlastitim državljanima dopušteno steći poljoprivredno zemljište u matičnoj državi građana druge države članice EU-a. Zahtjev reciprociteta Sud EU-a već odavno odbacuje jer nije u skladu s načelima prava EU-a. Obveza usklađenosti s pravom EU-a ne ovisi o usklađenosti drugih država članica⁽⁸⁴⁾. Ako neka država članica povrijedi pravo EU-a, bilo koja druga država članica ima pravo uputiti predmet povezan s državom članicom u povredu Sudu EU-a (članak 259. UFEU-a). Nadalje, Komisija kao čuvarica Ugovora nadzire usklađenost država članica s pravom EU-a te je ovlaštena pokrenuti postupke zbog povrede i po potrebi predmet povezan s državom članicom u povredu uputiti Sudu EU-a.

5. Završne napomene

Iz prethodno navedenoga jasno je da na temelju prava EU-a države članice mogu uzeti u obzir legitimna pitanja politika. One mogu donijeti odgovarajuću politiku za svoja tržišta poljoprivrednih zemljišta. Sud EU-a priznaje brojne ciljeve poljoprivredne politike koji mogu opravdati ograničenja temeljnih sloboda. Glavni je uvjet to da su ciljevi jasno utvrđeni te da su odabrani instrumenti proporcionalni tim ciljevima u smislu da ne premašuju nužnu mjeru i da nisu diskriminirajući.

Komisija je kao čuvarica Ugovora dužna osigurati da su nacionalne mjere u skladu s prvom EU-a. Službe komisije ostaju na raspolaganju tijelima državama članica da bi im pomogle u osiguravanju usklađenosti nacionalnih zakonodavnih mjera s pravom EU-a. Kao prvi korak planiran je sastanak sa stručnjacima iz država članica u studenome 2017. kako bi se predstavila ova Komunikacija i o njoj raspravljalo. Ti kontakti mogu pomoći državama članicama da dobro

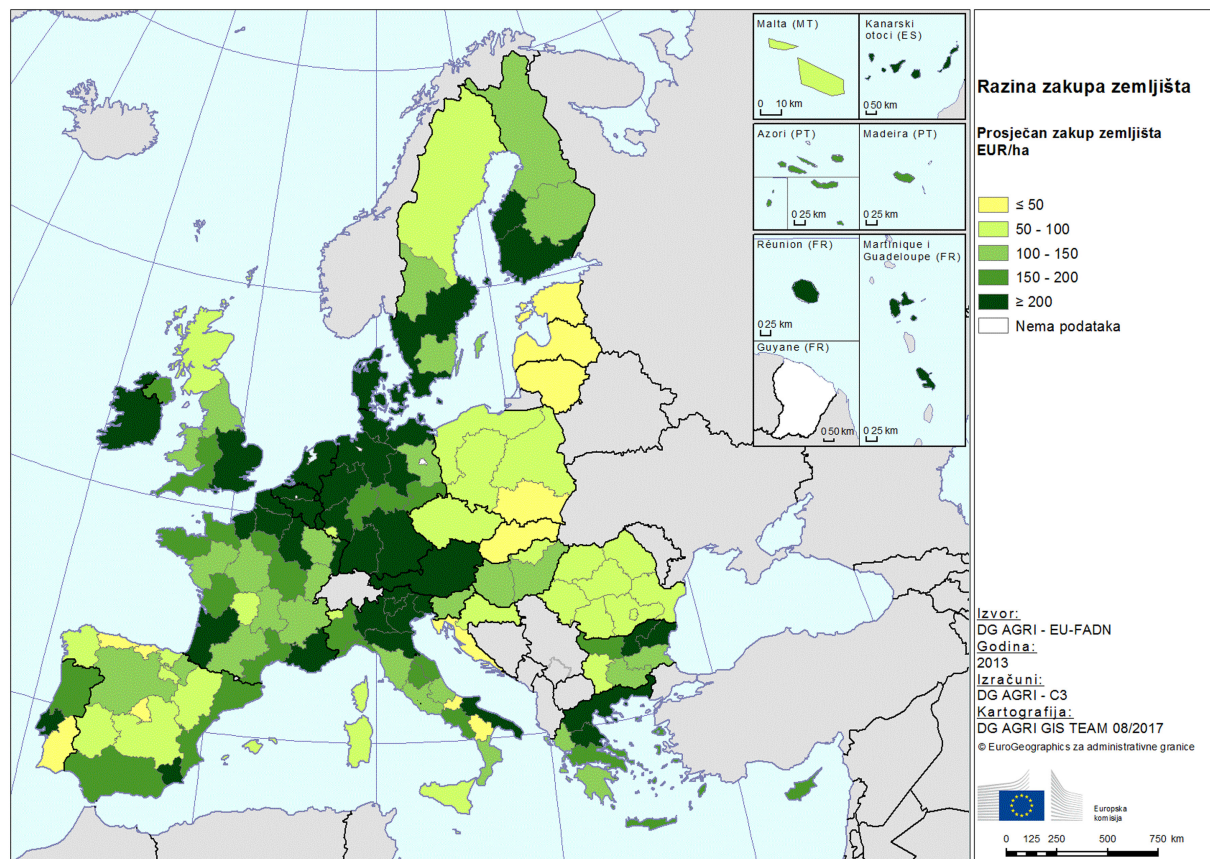
⁽⁸²⁾ Primjerice, Sud EU-a odbacio je posebna prava za stjecatelje koji su „dovoljno povezani s općinom” u smislu dugotrajne „profesionalne, obiteljske, socijalne ili gospodarske veze”, koja su se davala u cilju zaštite manje imućna lokalnog stanovništva na tržištu nekretnina. Sud EU-a to je obrazložio istaknuvši da takve uvjete mogu ispuniti ne samo manje imućni lokalni stanovnici, nego i druge osobe s dostatnim resursima koje nemaju posebne potrebe za socijalnom zaštitom na tržištu nekretnina (spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, *Eric Libert*, t. 54. – 56.).

⁽⁸³⁾ Spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, *Eric Libert*, t. 54. – 56.

⁽⁸⁴⁾ Predmeti C-118/07, *Komisija protiv Finske*, t. 48.; C-266/03, *Komisija protiv Luksemburga*, t. 35.: „država članica ne može se [...] pozvati na načelo reciprociteta i osloniti na moguću povredu Ugovora koju je počinila druga država članica da bi opravdala vlastito neispunjavanje obveza”.

razumiju i točno tumače pravo EU-a. Oni mogu poslužiti i službama Komisije da bolje razumiju posebne okolnosti koje mogu biti prisutne u svakoj državi. Osim toga, Komisija namjerava i dalje pomagati državama članicama u razmjeni najboljih praksi povezanih s regulacijom tržišta poljoprivrednog zemljišta.

Slika 1.

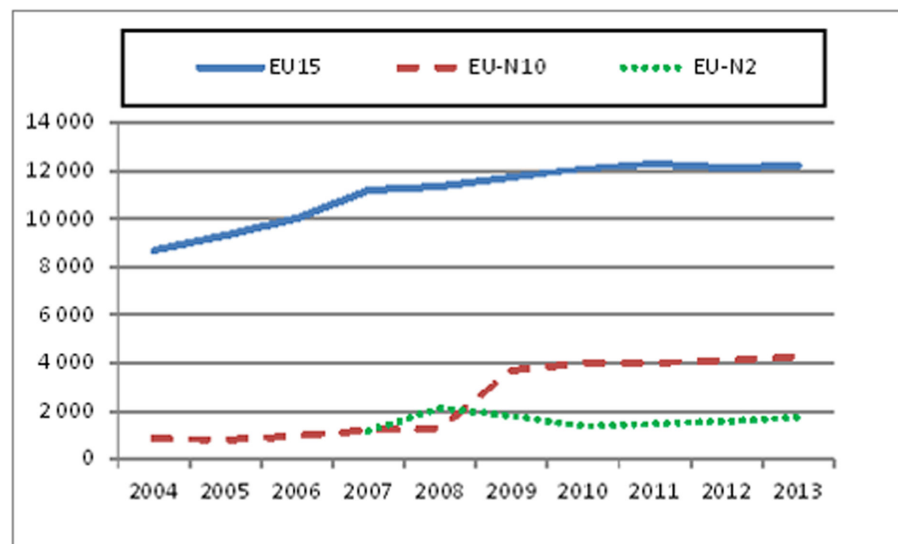
Razina zakupnina za zemljište kao pokazatelj cijena zemljišta ⁽¹⁾

Izvor: Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj, na temelju FADN-a

⁽¹⁾ Godišnja zakupnina koju poljoprivrednici moraju platiti po hektaru zemljišta obično se smatra najboljom zamjenskom vrijednošću za cijenu zemljišta. Na karti je prikazano da se razina zakupnina za zemljište znatno razlikuje diljem regija EU-a, ne samo zbog čimbenika ponude i potražnje, nego i zbog razlika u ukupnim razinama cijena (kupovna moć) među državama i regulatornom okruženju. U 2013. najviša je prosječna zakupnina za zemljište zabilježena na Kanarskim otocima i u Nizozemskoj (približno 1 300 EUR i 780 EUR). Zakupnine za zemljište bile su vrlo visoke i u regiji Hamburg (670 EUR) i Danskoj (610 EUR). S druge strane, zakupnine su bile posebno niske u Latviji i Estoniji (niže od 30 EUR po ha) i u mnogim regijama s nepovoljnim uvjetima za intenzivnu poljoprivrednu proizvodnju; EU-FADN, sustav poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka, spomenut na slikama 1. i 2., prikuplja godišnje podatke o vrijednosti poljoprivredne imovine (uključujući zemljište) i zakupnina za uzorak od 87 000 tržišno orijentiranih poljoprivrednih gospodarstava diljem EU-a. Eurostatov sustav godišnjeg prikupljanja nacionalnih podataka o cijenama zemljišta i zakupninama trenutačno je u izradi.

Slika 2.

Dugoročna kretanja vrijednosti zemljišta po ha (prosječna vrijednost u EUR) ⁽¹⁾



Izvor: Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj, na temelju FADN-a

⁽¹⁾ „vrijednost zemljišta” mjeri se na temelju završnog stanja zemljišta; vrijednost „ha” izražena je za zemljišta koja upotrebljavaju vlasnici; „EU-N 10” označuje deset država koje su pristupile Uniji u 2004. (Cipar, Češka Republika, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija); „EU-N 2” označuje države koje su pristupile u 2007. (Bugarska i Rumunjska).