

Výkladové oznámenie Komisie o nadobúdaní poľnohospodárskej pôdy a práve Európskej únie

(2017/C 350/05)

V právnych predpisoch niektorých členských štátov sa stanovuje ochrana poľnohospodárskej pôdy. Na nadobúdanie poľnohospodárskej pôdy sa často vzťahujú určité podmienky a obmedzenia, keďže ide o vzácne a osobitné aktívum. Takýmto vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré existujú vo viacerých členských štátoch EÚ, sa sledujú rôzne ciele od zachovania využívania poľnohospodárskej pôdy na poľnohospodárske účely po obmedzenie koncentrácie pôdy. Spoločne sa vyznačujú tým, že ich cieľom je zabrániť nadmerným špekuláciám s pôdou. Niektoré obavy, na ktorých sú tieto právne predpisy založené, najmä koncentrácia pôdy a špekulácie s pôdou, sa nedávno dostali na vyššie priečky politického programu. Európsky parlament prijal 27. apríla 2017 správu o koncentrácii poľnohospodárskej pôdy a prístupe poľnohospodárov k pôde⁽¹⁾.

Nadobúdanie poľnohospodárskej pôdy patrí do rozsahu pôsobnosti práva Únie. Na investorov v rámci EÚ sa vzťahujú základné slobody, predovšetkým voľný pohyb kapitálu a sloboda usadiť sa. Tieto slobody sú neoddeliteľnou súčasťou vnútorného trhu, kde sa môže voľne pohybovať tovar, osoby, služby a kapitál. Vnútorný trh sa vzťahuje aj na poľnohospodárstvo⁽²⁾. Komisia nedávno zdôraznila, že snahou spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) je prispievať k jej desiatim prioritám, ktoré zahŕňajú hlbší a spravodlivejší vnútorný trh⁽³⁾. V práve EÚ sa zároveň uznáva osobitná povaha poľnohospodárskej pôdy. Zmluvy umožňujú obmedzenia zahraničných investícií do poľnohospodárskej pôdy, pokiaľ sú primerané na ochranu legitímneho verejného záujmu, ako je zabránenie nadmerným špekuláciám s pôdou, zachovanie poľnohospodárskych spoločenstiev či udržiavanie a rozvíjanie životaschopného poľnohospodárstva. Je to zrejmé z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“). V protiklade s inými základnými slobodami podľa Zmluvy sa voľný pohyb kapitálu s možnými legitímnymi obmedzeniami, ako ich uznal Súdny dvor, vzťahuje aj na investorov z tretích krajín. Toto výkladové oznámenie sa týka nadobúdania poľnohospodárskej pôdy tak investormi, ktorí sú usadení v EÚ, ako aj investormi z krajín mimo EÚ.

Toto výkladové oznámenie Komisie sa týka výhod a problémov spojených so zahraničnými⁽⁴⁾ investíciami do poľnohospodárskej pôdy (1). Okrem toho sa v ňom uvádza prehľad platného práva Únie (2), ako aj súvisiacej judikatúry Súdneho dvora (3). V oznámení sa napokon z judikatúry vyvodzujú určité všeobecné závery o tom, ako dosiahnuť legítimný verejný záujem v súlade s právom Únie (4). Cieľom tohto oznámenia je preto poskytnutie informácií pre diskusiu o zahraničných investíciách do poľnohospodárskej pôdy, pomoc členským štátom, ktoré práve upravujú svoju legislatívu v tejto oblasti alebo takúto úpravu plánujú neskôr, ako aj pomoc pri presadzovaní rozsiahlejšieho šírenia najlepších postupov v tejto zložitej oblasti. Oznámenie je zároveň odpoveďou na žiadosť Európskeho parlamentu o uverejnenie usmernení, ako regulovať trhy s poľnohospodárskou pôdou v súlade s právom EÚ⁽⁵⁾.

1. Nadobúdanie poľnohospodárskej pôdy v EÚ**a) Potreba regulovať trhy s poľnohospodárskou pôdou**

Poľnohospodárska pôda je osobitné aktívum. Organizácia Spojených národov v roku 2012 vyzvala štáty, aby zabezpečili zodpovednú správu držby pôdy. Organizácia OSN pre výživu a poľnohospodárstvo (FAO) v tejto súvislosti vydala dobrovoľné usmernenia pre správu držby pôdy⁽⁶⁾. V týchto usmerneniach sa zdôrazňuje ústredný význam pôdy „pre realizáciu ľudských práv, potravinovej bezpečnosti, odstránenia chudoby, trvalo udržateľnej obživy, sociálnej stability, bezpečnosti bývania, rozvoja vidieka a sociálneho a hospodárskeho rastu“⁽⁷⁾. Poľnohospodárska pôda, ktorá

(1) Pozri správu Európskeho parlamentu o súčasnom stave koncentrácie poľnohospodárskej pôdy v EÚ: ako uľahčiť prístup poľnohospodárov k pôde?, 2016/2141 (INI).

(2) Pozri článok 38 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

(3) IP/17/187 z 2. februára 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_sk.

(4) Pojem „zahraniční investori“ používaný v tomto oznámení označuje investorov v rámci EÚ a v rozsahu, v akom sa uplatňuje zásada voľného pohybu kapitálu, aj investorov z tretích krajín (pozri kapitolu 2 písmeno a)). Treba pripomenúť, že v praxi sa najviac prípadov nadobudnutia poľnohospodárskej pôdy EÚ uskutočňuje v kontexte investorov v rámci EÚ.

(5) Pozri správu Európskeho parlamentu o súčasnom stave koncentrácie poľnohospodárskej pôdy v EÚ: ako uľahčiť prístup poľnohospodárov k pôde?, 2016/2141 (INI), bod 37.

(6) Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (Dobrovoľné usmernenia pre zodpovednú správu držby pôdy, rybolovu a lesov v kontexte národnej potravinovej bezpečnosti).

(7) Pozri bod 2.4.1 týchto dobrovoľných usmernení. Kľúčový význam pôdy pre potravinovú bezpečnosť vzhľadom na skutočnosť, že je obmedzeným zdrojom, sa zdôrazňuje aj v: stanovisku Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru z 21. januára 2015 na tému „Zaberanie pôdy – poplašný signál pre Európu a hrozba pre rodinné poľnohospodárske podniky“ (stanovisko z vlastnej iniciatívy), bod 6.3.

predstavuje takmer polovicu územia EÚ, je vystavovaná tlaku na nepoľnohospodárske využitie a v niektorých obdobiach aj zvýšenému dopytu po potravinách, energii a biomase. Rozrastanie miest a dopravná infraštruktúra zaberú v Európe každý rok pôdu, ktorej rozloha prevyšuje rozlohu Berlína⁽⁸⁾.

V ústavách niektorých štátov⁽⁹⁾ a v mnohých vnútroštátnych právnych predpisoch o pôde sa poľnohospodárskej pôde poskytuje osobitná ochrana. Najmä v poslednom čase je vo viacerých krajinách ochrana poľnohospodárskej pôdy na popredných priečkach politického programu. Od roku 2013, a najmä po uplynutí platnosti prechodných období stanovených v zmluvách o pristúpení⁽¹⁰⁾, Maďarsko, Slovensko, Lotyšsko, Litva, Bulharsko, Rumunsko a Poľsko prijali zákony na riešenie neželaného vývoja na ich trhoch s pôdou.

Potreba regulovať trhy s poľnohospodárskou pôdou by dnes mohla byť osobitne naliehavá v tých krajinách, v ktorých sa v posledných rokoch uskutočnili komplexné pozemkové reformy⁽¹¹⁾. V niektorých členských štátoch sa uskutočnili alebo ešte stále prebiehajú reštitúcie a privatizácia pôdy vo vlastníctve štátu⁽¹²⁾. Ceny poľnohospodárskej pôdy v týchto členských štátoch sú navyše stále nízke v porovnaní s inými členskými štátmi (pozri obrázok 1 v prílohe), a to aj napriek zvýšeniu zaznamenanému v poslednom desaťročí (pozri obrázok 2 v prílohe)⁽¹³⁾. V tejto súvislosti poľnohospodári vyjadrili svoje obavy z možného záujmu iných investorov o poľnohospodársku pôdu.

Cieľom regulácií predaja pôdy je vo všeobecnosti zachovanie poľnohospodárskeho charakteru aktív, riadneho obrábania pôdy, životaschopnosti existujúcich poľnohospodárskych podnikov a záruk proti špekuláciám s pôdou. Takýmito reguláciami sa v tejto súvislosti často vyžaduje administratívne povolenie predaja pôdy a príslušným orgánom sa poskytuje oprávnenie namietat voči predaju, ktorý je v rozpore s cieľmi regulácie. Často môže ísť o prípad, keď sa má pôda predať osobe, ktorá nie je poľnohospodárom, pričom má o ňu záujem miestny poľnohospodár, ktorý potrebuje pôdu. Príslušné orgány môžu takisto zasiahnuť, ak sa domnievajú, že predajná cena nie je primeraná hodnote pôdy. Niektorými reguláciami predaja pôdy sa udeľujú predkupné práva subjektom verejného sektora, aby mohli pôdu znova predať inému kupujúcemu alebo ju prenajať v súlade s poľnohospodárskou politikou. Ďalším regulačným prístupom na riešenie konsolidácie pôdy na miestnej úrovni je udelenie predkupných práv určitým kategóriám záujmových strán, ako sú nájomca alebo vlastník pozemku susediaceho s pôdou, ktorá je na predaj⁽¹⁴⁾.

b) *Zahraničné investície sa síce zvyšujú, ale stále sú nízke*

Zdá sa, že rozsah zahraničných investícií do poľnohospodárskej pôdy je v Európe obmedzený. Najmä v krajinách EÚ 15⁽¹⁵⁾ zostávajú investície do poľnohospodárskej pôdy prichádzajúce do krajiny výnimkou⁽¹⁶⁾. Záujem zahraničných investorov sa viac sústredil na krajiny strednej a východnej Európy, kde poľnohospodárstvo po roku 1989 zaznamenalo pozoruhodný prechod od štátnych majetkov či družstiev na súkromné poľnohospodárstvo v trhových hospodárstvach.

Získať spoľahlivé údaje o zahraničných investíciách osobitne do poľnohospodárskej pôdy je zložité. Z informácií, ktoré zhromaždila Komisia na základe databázy Land Matrix⁽¹⁷⁾, vyplýva, že napríklad od roku 2004 nadobudli zahraniční

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

⁽⁹⁾ Napríklad podľa článku 21 ods. 1 bulharskej ústavy „[p]ôda je základným národným bohatstvom pod osobitnou ochranou štátu a spoločnosti“.

⁽¹⁰⁾ Zmluvami o pristúpení sa poskytli prechodné výnimky zo zásady voľného pohybu kapitálu vo vzťahu k nadobúdaniu poľnohospodárskej pôdy. Pristupujúce členské štáty si mohli počas tohto prechodného obdobia zachovať svoje vnútroštátne režimy, ktorými sa zakazovalo nadobúdanie pôdy štátnym príslušníkom z iných členských štátov EÚ alebo krajín EHP. Platnosť týchto výnimiek v prípade Rumunska a Bulharska uplynula 1. januára 2014, v prípade Maďarska, Lotyšska, Litvy, Slovenska 1. mája 2014 a v prípade Poľska 1. mája 2016 (platnosť výnimky pre Chorvátsko uplynie v roku 2020, pričom Chorvátsko bude môcť požiadať o trojročné predĺženie).

⁽¹¹⁾ Túto skutočnosť zdôraznil napríklad Výbor maďarského Národného zhromaždenia pre poľnohospodárstvo vo svojom stanovisku z vlastnej iniciatívy z 26. mája 2015 o prešetrovaní, ktoré výbor začal v súvislosti so zákonmi upravujúcimi využívanie a vlastníctvo poľnohospodárskej pôdy v nových členských štátoch: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npohungary/unsolicited_en.htm.

⁽¹²⁾ M.H. Orbison, Pozemková reforma v strednej a východnej Európe po roku 1989 a jej výsledok v podobe štruktúr poľnohospodárskych podnikov a rozdruženosti pozemkov, 2013 <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>.

⁽¹³⁾ P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, Trhové vplyvy nových regulácií trhu s pôdou vo východných štátoch EÚ, technické správy JRC, 2016.

⁽¹⁴⁾ Pozri tiež: J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, Rozmanitosť trhov s pôdou a regulácií pôdy v Európe a (niektoré) jej príčiny, *Časopis pre rozvojové štúdiá*, 2016, zv. 52, č. 2, s. 186 – 205.

⁽¹⁵⁾ Krajiny, ktoré tvorili Európsku úniu do roku 2004: Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Luxembursko, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Spojené kráľovstvo, Španielsko, Švédsko a Taliansko.

⁽¹⁶⁾ Existujú napríklad správy o nedávnych čínskych investíciách do niektorých fariem a vinohradov vo Francúzsku: R. Levesque, Čínske nákupy v Berry, *La Revue foncière*, máj – jún 2016, s. 10.

⁽¹⁷⁾ Iniciatíva Medzinárodnej pozemkovej koalície (ILC): www.landmatrix.org.

investori práva na využívanie alebo kontrolu 68 000 ha v Bulharsku, 8 000 ha v Litve a 84 000 ha v Rumunsku. Tieto odhady nadobudnutej pôdy predstavujú podiel na celkovej ploche ornej pôdy vo výške 1,3 % v Bulharsku, 2,3 % v Litve a 0,4 % v Rumunsku⁽¹⁸⁾. Nezdá sa, že by situácia v ostatných krajinách strednej a východnej Európy bola zásadne odlišná. Z oficiálnych štatistík z Maďarska a Poľska či zo štúdií týkajúcich sa Slovenska a Lotyšska, v rozsahu, v akom sú dostupné, vyplýva, že cudzinci vlastnia alebo kontrolujú asi 1 % využívanej ornej pôdy⁽¹⁹⁾.

Zdá sa však, že záujem zahraničných investorov o poľnohospodársku pôdu rastie. Ukazuje sa, že na investície do poľnohospodárskej pôdy mala účinok najmä globálna finančná kríza. Finanční investori, ktorí hľadali alternatívy v čase nepokoja na finančných trhoch, vložili kapitál do poľnohospodárskej pôdy⁽²⁰⁾. V tom istom období prispeli k zvýšeniu záujmu investorov obavy spojené s potravinovou bezpečnosťou spolu s programami pre biopalivá a bioplyn⁽²¹⁾.

c) Nadobúdanie poľnohospodárskej pôdy ako súčasť politického programu

Obavy spojené so zahraničnými investíciami do poľnohospodárskej pôdy nie sú nové. Nedávny nárast investícií do poľnohospodárskej pôdy však viedol k zvýšeniu obáv v niektorých členských štátoch. Po prvé, zahraniční investori sú niekedy vnímaní tak, že vytlačujú miestnych poľnohospodárov. Po druhé, a to je novší fenomén, existujú obavy, že (zmenšujú sa) plochy obrábateľnej pôdy začali byť ohrozené špekulantmi či bezohľadnými investormi. Boli vyjadrené obavy zo zvyšujúcej sa koncentrácie pôdy a špekulácií s pôdou a negatívneho vplyvu, ktorý to má na potravinovú bezpečnosť, zamestnanosť, životné prostredie, kvalitu pôdy a rozvoj vidieka⁽²²⁾. Niektorí kritici spochybňujú výhody nadobúdania pôdy zahraničnými subjektmi v EÚ a tvrdia, že veľké medzinárodné investičné fondy a spoločnosti oberajú malých a chudobných poľnohospodárov o pôdne zdroje a narúšajú rozvoj vidieka⁽²³⁾.

Týmito obavami sa zaoberali aj európske inštitúcie. Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV) vydal 21. januára 2015 stanovisko na tému „Zaberanie pôdy – poplašný signál pre Európu a hrozba pre rodinné poľnohospodárske podniky“⁽²⁴⁾. V tomto stanovisku bol voľný pohyb kapitálu identifikovaný ako hybná sila nadobúdania pôdy, ktoré sa v stanovisku považovalo za „zaberanie pôdy“.

O tému sa zaujímal aj Európsky parlament. Vyžiadal si štúdiu s názvom Rozsah zaberania poľnohospodárskej pôdy v EÚ, ktorá bola uverejnená v máji 2015⁽²⁵⁾. 27. apríla 2017 prijal Parlament „Správu o súčasnom stave koncentrácie poľnohospodárskej pôdy v EÚ: ako uľahčiť prístup poľnohospodárov k pôde?“⁽²⁶⁾. V správe sa upozorňuje na mieru koncentrácie poľnohospodárskej pôdy v rukách niekoľkých poľnohospodárskych a nepoľnohospodárskych podnikov a sprievodné riziká, ako je ťažký prístup poľnohospodárov k pôde (najmä pokiaľ ide o malé a rodinné poľnohospodárske podniky). Parlament preto žiada lepšie monitorovanie vývoja na trhoch s predajom pôdy. Vyzyva najmä Komisiu,

⁽¹⁸⁾ Pracovný dokument útvarov Európskej komisie, Pohyb kapitálu a sloboda platieb, 5. marca 2015, SWD (2015) 58 final, s. 21. Treba však mať na zreteli, že údaje nie sú vždy ľahko dostupné a existujúce odhady sa preto môžu výrazne líšiť. Bolo napríklad tiež uvedené, že zahraničné vlastníctvo poľnohospodárskej pôdy v Rumunsku sa od roku 2010 do roku 2013 zvýšilo o 57 % a v roku 2013 predstavovalo približne 7 % celkovej poľnohospodárskej plochy v Rumunsku; P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, Trhové vplyvy nových regulácií trhu s pôdou vo východných štátoch EÚ, technické správy JRC, 2016, s. 10.

⁽¹⁹⁾ Európsky parlament, generálne riaditeľstvo pre vnútorné politiky, Rozsah zaberania poľnohospodárskej pôdy v EÚ, štúdia, 2015, s. 19 – 20.

⁽²⁰⁾ Niekoľko príkladov sa uvádza v publikácii: Európsky parlament, Generálne riaditeľstvo pre vnútorné politiky, Rozsah zaberania poľnohospodárskej pôdy v EÚ, štúdia, 2015, s. 23 (napríklad investície holandskej banky Rabobank Group v Poľsku a Rumunsku, talianskej poisťovne Generali v Rumunsku, nemeckej poisťovne Allianz v Bulharsku, belgickej bankovej a poisťovacej skupiny KBC vo východnom Nemecku a Litve).

⁽²¹⁾ Vplyv finančnej a hospodárskej krízy na poľnohospodárstvo zostáva nejednoznačný. Zatiaľ čo v roku 2009 sa v príjme z poľnohospodárstva pociťovala kríza, rýchlo prišlo k obnove a ďalej sa znižoval rozdiel vo vzťahu k priemernej hrubej mzde v hospodárstve. Zároveň prišlo k dočasnému spomaleniu odlevu pracovnej sily z poľnohospodárstva, ba v niektorých členských štátoch dokonca k stagnácii či zvýšeniu.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Verts/ALE, Európsky parlament (vydavateľ), Honba za pôdou. Výpredaj poľnohospodárskej pôdy v Európe, 2016; Priatelia zeme, Pestovanie peňazí. Ako európske banky a súkromné financie ťazia zo špekulácií s potravinami a zaberania pôdy, 2012 http://www.foeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foe_jan2012.pdf.

⁽²³⁾ Franco, J.C. a Borrás, S.M. (vyd.) (2013), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Amsterdam, Transnational Institute; Van der Ploeg, J.D., Franco J.C. a Borrás S.M. (2015) Koncentrácia pôdy a zaberanie pôdy v Európe: predbežná analýza, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, s. 147 – 162; Ecoruralis (2016): Otázky pôdy a prístup k pôde. http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ [cit. 2016].

⁽²⁴⁾ Stanovisko Európskeho hospodárskeho sociálneho výboru z 21. januára 2015 na tému „Zaberanie pôdy – poplašný signál pre Európu a hrozba pre rodinné poľnohospodárske podniky“ (stanovisko z vlastnej iniciatívy), body 1.9 a 1.12.

⁽²⁵⁾ Európsky parlament, Generálne riaditeľstvo pre vnútorné politiky, Rozsah zaberania poľnohospodárskej pôdy v EÚ, štúdia, 2015, s. 17, 24, 25.

⁽²⁶⁾ Pozri správu Európskeho parlamentu o súčasnom stave koncentrácie poľnohospodárskej pôdy v EÚ: ako uľahčiť prístup poľnohospodárov k pôde?, 2016/2141(INI).

aby monitorovala všetky príslušné oblasti politiky, najmä poľnohospodárstvo, financie a investovanie „s cieľom zistiť, či prispievajú ku koncentrácii poľnohospodárskej pôdy v EÚ alebo či pôsobia proti nej“. Parlament takisto vyzýva Komisiu, aby „zverejnila jasný a komplexný súbor kritérií“, z ktorého by bolo „členským štátom zrejmé, aké opatrenia regulácie trhu s pôdou sú povolené“ podľa práva Únie.

Z hľadiska širšieho programu politiky sa ako potenciálny činiteľ vplyvu vnímajú ďalšie politiky. V odpovediach na nedávne verejné konzultácie o zjednodušení a modernizácii SPP sa ako hlavné obavy poľnohospodárov zdôrazňovali viaceré otázky vrátane administratívnych požiadaviek, regulácií pôdy, a najmä vysokých cien poľnohospodárskej pôdy v niektorých členských štátoch. Už predtým boli okrem toho vyjadrené obavy týkajúce sa rôznej výšky priamych platieb v jednotlivých členských štátoch, ktoré nemuseli vždy zabezpečovať rovnaké podmienky, pokiaľ ide o prístup k poľnohospodárskej pôde. Rozdiel v priamych platbách sa v poslednom viacročnom finančnom rámci (VFR 2014 – 2020) riešil prostredníctvom takzvanej vonkajšej konvergencie priamych platieb a môže byť otázkou, ktorá znovu priťahuje pozornosť.

V kontexte nadobúdania poľnohospodárskej pôdy môžu byť relevantné aj iné opatrenia EÚ, napríklad smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849⁽²⁷⁾, ktorá sa nedávno začala uplatňovať. Cieľom smernice je zvýšiť transparentnosť, pokiaľ ide o to, kto je skutočným vlastníkom spoločností a správcovských firiem, čo by mohlo zároveň zmieriť obavy, ktoré sa v súčasnosti riešia obmedzeniami týkajúcimi sa nadobúdania poľnohospodárskej pôdy v niektorých krajinách, kde sa orgány obávajú, že prevody podielov medzi právnymi subjektmi, ktoré vlastnia poľnohospodársku pôdu, sa môžu použiť na obídenie podmienok uložených vo vzťahu k nadobúdateľom. Nedávnym návrhom Komisie na zmenu tejto smernice sa transparentnosť ďalej zvýši.

Pokiaľ ide o investorov z tretích krajín, nedávny návrh Komisie týkajúci sa rámca na preverovanie priamych zahraničných investícií má za cieľ, vzhľadom na výlučnú právomoc Únie v oblasti spoločnej obchodnej politiky, do ktorej patria aj priame zahraničné investície, poskytnúť právnu istotu členským štátom, ktoré majú zavedený alebo chcú zaviesť inštitúciu na preverovanie priamych investícií z tretích krajín⁽²⁸⁾. Týmto návrhom sa stanovuje rámec, ktorý členským štátom, a v niektorých prípadoch Komisii, umožňuje preverovať priame investície z tretích krajín v Európskej únii, a zároveň členským štátom umožňuje zohľadniť ich individuálne situácie a národné okolnosti s cieľom ochraňovať zásadné záujmy v oblasti verejného poriadku alebo bezpečnosti. Podľa nových pravidiel členské štáty môžu prijať alebo zachovať primerané mechanizmy na preverovanie zahraničných priamych investícií, ak sú splnené určité podmienky stanovené v nariadení⁽²⁹⁾.

d) *Výhody zahraničných investícií na riadne regulovaných trhoch s pôdou*

FAO vo svojom výskume dospela k záveru, že zahraničné investície do poľnohospodárstva z globálneho hľadiska prinášajú prospech národnému hospodárstvu, miestnym spoločenstvám a poľnohospodárskemu odvetviu, keď vnútroštátne inštitúcie a pravidlá poskytujú náležité stimuly pre všetkých aktérov na trhu⁽³⁰⁾. V rámci Európy boli zahraničné investície aj dôležitým zdrojom veľmi potrebného kapitálu, technológií a poznatkov a pomohli zlepšiť produktivitu poľnohospodárstva a kvalitu produktov⁽³¹⁾.

Voľný pohyb kapitálu je kľúčový pre podporu cezhraničných investícií a prístup k financiám pre miestne podniky. Stojí za povšimnutie, že poľnohospodárske podniky majú často problém nájsť financie pre potrebné investície. Malé poľnohospodárske spoločnosti, podobne ako ostatné malé spoločnosti, čelia úverovým obmedzeniam a existujú náznaky, že poľnohospodárstvo je v mnohých krajinách podkapitalizované⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (Ú. v. EÚ L 141, 5.6.2015, s. 73).

⁽²⁸⁾ Podľa článku 3 ods. 1 písm. e) a článku 207 ods. 1 ZFEÚ.

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

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en>. Pozri tiež: OECD, Politický rámec pre investovanie do poľnohospodárstva, 2013.

⁽³¹⁾ Správa Komisie Rade Preskúmanie prechodných opatrení týkajúcich sa nadobúdania poľnohospodárskych nehnuteľností predpokladaných v zmluve o prístupí z roku 2005, 14. 12. 2010, s. 2; správa Komisie Rade Preskúmanie prechodných opatrení týkajúcich sa získavania poľnohospodárskych nehnuteľností stanovených v Zmluve o prístupí z roku 2003, 16. 7. 2008, s. 7; tlačová správa Európskej komisie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; tlačové oznámenie Európskej komisie http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en.

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, Inštitucionálny rámec pre trhy s úvermi pre poľnohospodárstvo v EÚ, v: Johan Swinnen a Louise Knops (vyd.), Trhy s pôdou, pracovnou silou a kapitálom v európskom poľnohospodárstve, Centrum pre európske politické štúdie, 2013, s. 254; Sami Myyrä, Úvery pre poľnohospodárstvo v EÚ, v: Johan Swinnen a Louise Knops (pozri predchádzajúcu citáciu), s. 260. Nedokonalosti kapitálových trhov významné pre poľnohospodárov identifikovali a prediskutovali: Centrum pre európske politické štúdie (CEPS) a Centrum pre inštitúcie a ekonomickú výkonnosť (LICOS) univerzity v Leuvene: Preskúmanie prechodných obmedzení, ktoré členské štáty zachovávajú vo vzťahu k nadobúdaniu poľnohospodárskych nehnuteľností, záverečná správa 2007, s. 13 – 17; Centrum pre európske politické štúdie (CEPS): Preskúmanie prechodných obmedzení, ktoré zachovávajú Bulharsko a Rumunsko vo vzťahu k nadobúdaniu poľnohospodárskych nehnuteľností, záverečná správa, október 2010, s. 19 – 23.

Prospešné účinky zahraničných investícií preukázali mnohé štúdie, ktoré zadala Komisia na preskúmanie prechodných období⁽³³⁾, ako aj externé štúdie⁽³⁴⁾. Pokiaľ boli zahraničné investície umožnené (napríklad prostredníctvom prenajímania pôdy, usadenia sa, právnických osôb alebo investícií do potravinárskeho priemyslu), preukázalo sa, že podnecujú nárast produktivity v odvetví poľnohospodárstva⁽³⁵⁾. Preto je zrejme spravodlivé vysloviť záver, že zahraničné investície môžu dodať hodnotu nedostatočne využívanej pôde a prispieť k tomu, aby zanedbaná pôda bola opäť obrábaná. Takýmto investíciami sa môže ďalej zlepšovať prístup poľnohospodárov na trh, ako aj pracovné podmienky poľnohospodárskych pracovníkov. A napokon, zahraničné investície môžu zvyšovať vývozný potenciál poľnohospodárskych výrobkov.

e) *Návrhy Komisie na začatie konania v súvislosti s nedávnymi zákonmi o pôde v niektorých členských štátoch*

Nedávne zmeny právnych predpisov v Maďarsku, na Slovensku, v Lotyšsku, Litve, Bulharsku a Rumunsku sa zhodujú s ukončením prechodných období, počas ktorých im zmluvy o prístupí umožňovali obmedzovať investorov z EÚ pri kúpe poľnohospodárskej pôdy.

Novými zákonmi sa zrušili obmedzenia uvedené v zmluvách o prístupí. Zároveň sa nimi zaviedli niektoré obmedzenia s deklarovaným cieľom zabrániť koncentrácii pôdy a špekuláciám s pôdou, zachovať dobré a účinné využívanie poľnohospodárskej pôdy na poľnohospodárske účely, chrániť vidiecke obyvateľstvo, riešiť fragmentáciu pôdy, či podporovať životaschopné poľnohospodárske podniky strednej veľkosti. Na uvedené účely sa dotknutými zákonmi stanovujú určité podmienky, ktoré sa vzťahujú na nadobúdanie pôdy. K týmto podmienkam patrí administratívne povolenie ešte pred nadobudnutím pôdy, a najmä požiadavky, že nadobúdateľ poľnohospodárskej pôdy musí pôdu sám obhospodarovať, mať kvalifikáciu v oblasti poľnohospodárstva a mať pobyt alebo podnikat' v danej krajine. Novými zákonmi sa okrem toho uprednostňujú určité kategórie nadobúdateľov (ako sú nájomcovia, susediaci poľnohospodári či miestni obyvatelia) alebo sa zakazuje predaj právnickým osobám.

Komisia uznáva platnosť uvedených cieľov ako takých. Po preskúmaní nových zákonov však bola znepokojená, že niektoré z ich ustanovení porušujú základné zásady EÚ, najmä voľný pohyb kapitálu. Podľa názoru Komisie sa nimi najmä diskriminujú, nie formálne, ale ich praktickými účinkami, štátni príslušníci z iných krajín EÚ, alebo sa nimi ukládajú iné neprímerané obmedzenia, ktoré by mali negatívny vplyv na investície. Z tohto dôvodu Komisia začala v roku 2015 postupy v prípade nesplnenia povinnosti proti Bulharsku, Maďarsku, Litve, Lotyšsku a Slovensku⁽³⁶⁾. Keďže nijaká z týchto krajín nedokázala rozptýliť vznesené obavy, Komisia 26. mája 2016 prikočila k druhému a poslednému kroku týchto postupov pred možným podaním na Súdny dvor⁽³⁷⁾.

2. Platné právo Únie

Na riešenie nadobúdania poľnohospodárskej pôdy neexistujú nijaké sekundárne európske právne predpisy. Členské štáty majú právomoc a voľnosť regulovať svoje trhy s pôdou. Musia však pri tom rešpektovať základné zásady zmluvy, predovšetkým základné slobody a nediskrimináciu na základe štátnej príslušnosti.

a) *Voľný pohyb kapitálu a sloboda usadiť sa*

Na právo nadobúdať a využívať poľnohospodársku pôdu alebo nakladať s ňou sa vzťahujú zásady voľného pohybu kapitálu uvedené v článku 63 a nasledujúcich článkoch Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ)⁽³⁸⁾. Týmto

⁽³³⁾ Pozri Centrum pre európske politické štúdie (CEPS) a Centrum pre inštitúcie a ekonomickú výkonnosť (LICOS) univerzity v Leuvene: Preskúmanie prechodných obmedzení, ktoré členské štáty zachovávajú vo vzťahu k nadobúdaniu poľnohospodárskych nehnuteľností, záverečná správa 2007, zhrnutie, s. ii; Centrum pre európske politické štúdie (CEPS): Preskúmanie prechodných obmedzení, ktoré zachovávajú Bulharsko a Rumunsko vo vzťahu k nadobúdaniu poľnohospodárskych nehnuteľností, záverečná správa, október 2010, zhrnutie.

⁽³⁴⁾ Pozri napríklad: J.F.M. Swinnen, L. Vranken, Reformy a produktivita poľnohospodárstva v strednej a východnej Európe a bývalých sovietskych republikách: 1989 – 2005, *Časopis pre analýzu produktivity*, jún 2010, zväzok 33, číslo 3, s. 241 – 258, kapitoly 2 a 7 (záverečné poznámky); L. Dries, E. Germeij, N. Noev, J.F.M. Swinnen, Poľnohospodári, vertikálna koordinácia a reštrukturalizácia mliekárenských dodávateľských reťazcov v strednej a východnej Európe, v: *World Development*, 2009, zv. 37, č. 11, s. 1755; L. Dries/J.F.M. Swinnen, Priame zahraničné investície, vertikálna integrácia. A miestni dodávatelia: Dôkazy z poľského mliekárenského odvetvia, v: *World Development*, 2004, zv. 32, č. 9, s. 1525 a nasl., 1541.

⁽³⁵⁾ J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, Rozmanitosť trhov s pôdou a regulácií pôdy v Európe a (niektoré) jej príčiny, *Časopis pre rozvojové štúdie*, 2016, zv. 52, č. 2, s. 202.

⁽³⁶⁾ Pozri: IP/15/4673 z 23. marca 2015 a IP/15/4877 z 29. apríla 2015.

⁽³⁷⁾ Pozri: IP/16/1827 z 26. mája 2016.

⁽³⁸⁾ Tento výklad bol potvrdený viacerými rozhodnutiami Súdneho dvora, pozri napríklad vec C-370/05, Festersen, body 21 – 23, vec C-452/01, Ospelt, bod 24.

ustanoveniami zmluvy sa priznávajú vymáhateľné práva tak investorovi, ako aj príjemcovi investície. Všetky obmedzenia pohybu kapitálu medzi členskými štátmi, ale aj medzi členskými štátmi a tretími krajinami, sú spravidla zakázané. Podľa výkladu Súdneho dvora pojem „obmedzenie“ znamená všetky opatrenia, ktorými sa obmedzujú investície, alebo ktorými sa investíciám bráni, odrádza sa od nich alebo sa stávajú menej príťažlivými⁽³⁹⁾.

Keď investície do poľnohospodárskej pôdy slúžia na podnikateľskú činnosť v poľnohospodárstve, môže sa na ne vzťahovať aj sloboda usadiť sa: článkom 49 ZFEÚ sa zakazujú všetky obmedzenia slobody usadiť sa štátnych príslušníkov (právnických alebo fyzických osôb) jedného členského štátu na území iného členského štátu na vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti, ako je poľnohospodárstvo.

Základným prvkom, ktorý je vlastný všetkým základným slobodám, je zásada nediskriminácie na základe štátnej príslušnosti. Zakazuje sa ním priama aj nepriama diskriminácia (skryté formy diskriminácie). Druhá forma sa týka vnútroštátnych ustanovení súvisiacich s uplatňovaním základných slobôd, ktorými sa výslovne nediskriminuje na základe štátnej príslušnosti, ale ktoré v skutočnosti vedú k rovnakému výsledku.

V článku 345 ZFEÚ sa uvádza, že „zmluvy sa nedotýkajú úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch“. Vnútroštátne úpravy, ktorými sa upravuje nadobúdanie alebo využívanie poľnohospodárskych nehnuteľností, sa týkajú vlastníckych práv, ale článkom 345 ZFEÚ sa nevylučuje uplatňovanie základných slobôd alebo iných základných zásad zmluvy. Súdny dvor ustálenou judikatúrou zamietol široký výklad článku 345 ZFEÚ. V rozsudku vo veci Konle, ktorá sa týkala nadobúdania nehnuteľností, Súdny dvor napríklad v súvislosti s týmto článkom, ktorý bol vtedy článkom 222, vysvetlil: „... aj keď úprava vlastníckych vzťahov je podľa článku 222 zmluvy naďalej vecou jednotlivých členských štátov, toto ustanovenie nemá účinok vyňatia takejto úpravy zo základných pravidiel zmluvy“⁽⁴⁰⁾. Článkom 345 ZFEÚ sa preto zachováva právomoc členských štátov prijímať rozhodnutia týkajúce sa úpravy vlastníckych vzťahov, ale s prihliadnutím na požiadavky práva Únie.

b) Obmedzenia základných slobôd a možné odôvodnenia

Vnútroštátne opatrenia, ktorými sa obmedzuje uplatňovanie základných slobôd, sa vo všeobecnosti môžu povoliť, len ak je splnených niekoľko podmienok: opatrenia nie sú diskriminačné, sú odôvodnené prevažujúcim verejným záujmom, sú vhodné na dosiahnutie daného cieľa a nepresahujú mieru potrebnú na dosiahnutie tohto cieľa a nie je možné ich nahradiť menej obmedzujúcimi alternatívnymi prostriedkami (zásada proporcionality, podrobnejšie pozri v časti 3b). Vnútroštátne opatrenia musia byť navyše v súlade s inými všeobecnými zásadami práva Únie, ako je právna istota.

Pokiaľ ide osobitne o voľný pohyb kapitálu, v článku 65 ZFEÚ sa stanovuje, že touto slobodou nie sú dotknuté niektoré práva členských štátov. Patrí k nim právo uplatňovať osobitné ustanovenia vnútroštátnych daňových zákonov, či prijímať preventívne opatrenia a opatrenia dohľadu, najmä v oblasti daňového systému a prudenciálneho dohľadu nad finančnými inštitúciami. Okrem toho, a vo všeobecnejšom význame, sa článkom 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ zachováva právo členských štátov „prijímať opatrenia, ktoré možno odôvodniť verejným záujmom či verejnou bezpečnosťou“.

Na pohyb kapitálu do tretích krajín a z tretích krajín sa uplatňujú iné hľadiská. Súdny dvor zdôraznil, že „sa odohráva v odlišnom právnom kontexte“ ako pohyb kapitálu v rámci Únie. V prípade obmedzení týkajúcich sa tretích krajín preto môžu byť podľa zmluvy prijateľné ďalšie odôvodnenia⁽⁴¹⁾. Odôvodnenia sa takisto môžu širšie vykladať⁽⁴²⁾. Okrem toho, čo je z praktického hľadiska dôležitejšie, akékoľvek obmedzenia existujúce pred liberalizáciou pohybov kapitálu sú vyňaté podľa článku 64 ods. 1 ZFEÚ. Príslušným dátumom je 31. december 1993, a to pre všetky členské štáty s výnimkou Bulharska, Estónska a Maďarska (31. december 1999) a Chorvátska (31. december 2002). To znamená, že obmedzenia zavedené pred týmito dátumami, ktorými sú dotknutí štátni príslušníci tretích krajín, nemožno spochybniť na základe zásady voľného pohybu kapitálu podľa zmluvy.

⁽³⁹⁾ Pokiaľ ide o vymedzenie obmedzení pohybu kapitálu, pozri: Súdny dvor, vec C-112/05, Volkswagen, bod 19; Súdny dvor, spojené veci C-197/11 a C-203/11 Libert, bod 44; Súdny dvor, vec C-315/02, Lenz, bod 21.

⁽⁴⁰⁾ Súdny dvor, vec C-302/97, Konle, bod 38. Pozri tiež vec C-367/98, Komisia/Portugalsko, bod 48; vec C-463/00, Komisia/Španielsko („zlaté akcie“), bod 56. Pozri tiež veci C-163/99, C-98/01, Komisia/Spojené kráľovstvo („zlaté akcie v spoločnosti BAA“); vec C-452/01, Ospelt, bod 24; vec C-174/04, Komisia/Taliansko („pozastavenie hlasovacích práv v sprivatizovanom podniku“); spojené veci C-463/04 a C-464/04, Federconsumatori; vec C-244/11, Komisia/Grécko („zlaté akcie v strategických verejných akciových spoločnostiach“), body 15 a 16. Pozri tiež návrhy generálneho advokáta A. G. Roemera z 27. apríla 1966 v spojených veciach 56/64 a 58/64, Consten a Grundig, ECR, s. 352 (366); vec C-105/12, Essent, bod 36.

⁽⁴¹⁾ Súdny dvor, veci C-101/05, Skatteverket, bod 36; C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, bod 171.

⁽⁴²⁾ Pozri napríklad vec C-446/04, FII Group.

c) *Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“)*

A napokon môžu v procese nadobúdania a využívania poľnohospodárskej pôdy alebo nakladania s ňou vstúpiť do hry ďalšie ustanovenia práva Únie, napríklad vlastnícke právo (článok 17 charty), slobodná voľba povolania (článok 15 charty) a sloboda podnikania vrátane zmluvnej slobody (článok 16 charty).

d) *Zásada právnej istoty*

Okrem toho sa musí dodržiavať aj zásada právnej istoty a zásada oprávnených očakávaní. Podľa týchto zásad sa najmä vyžaduje, aby pravidlá, ktoré zahŕňajú negatívne dôsledky pre jednotlivcov, boli jasné a presné, a aby ich uplatňovanie bolo predvídateľné pre tých, na ktorých sa vzťahujú⁽⁴³⁾. Právo spoliehať sa na zásadu ochrany oprávnených očakávaní sa vzťahuje na akúkoľvek osobu v situácii, keď subjekt verejného sektora vyvolal u tejto osoby očakávanie, ktoré sú odôvodnené⁽⁴⁴⁾. Napokon sa musia dodržiavať základné práva.

3. Prístup Súdneho dvora k poľnohospodárskej pôde

Proti niektorým vnútroštátnym zákonom o pôde obmedzujúcim voľný pohyb kapitálu boli vznesené námietky na vnútroštátnych súdoch, ktoré sa obrátili na Súdny dvor so žiadosťou o správny výklad práva Únie. Súdny dvor preto už mal príležitosť v prejudiciálnych rozhodnutiach uviesť, aký vplyv má právo EÚ na cezhraničné investície do poľnohospodárskej pôdy.

a) *Ciele poľnohospodárskej politiky, ktorými sa môžu odôvodniť obmedzenia základných slobôd*

Súdny dvor uznal osobitnú povahu poľnohospodárskej pôdy. Vo svojich rozhodnutiach o nadobúdaní poľnohospodárskych nehnuteľností uznal viacero cieľov verejnej politiky, ktorými sa v zásade môžu odôvodniť obmedzenia investícií do poľnohospodárskej pôdy, ako sú:

- zvýšiť plochu usadlostí, aby sa mohli využívať na hospodárskom základe, zabrániť špekuláciám s pôdou⁽⁴⁵⁾;
- zachovať poľnohospodárske spoločenstvá, zachovať rozdelenie vlastníctva pôdy, ktoré umožňuje rozvoj životaschopných poľnohospodárskych podnikov a správu zelených plôch a krajiny, podporovať primerané využívanie dostupnej pôdy odolávaním tlaku dopytu po týchto pozemkoch, zabrániť prírodným katastrofám a udržať a rozvíjať životaschopné poľnohospodárstvo na základe sociálnych hľadísk a hľadísk územného plánovania (čo zahŕňa zachovávanie poľnohospodárskeho využívania pôdy určenej na tento účel a pokračovať v jej využívaní za vhodných podmienok)⁽⁴⁶⁾;
- zachovať tradičnú formu obhospodarovania poľnohospodárskej pôdy priamo jej vlastníckmi a zabezpečiť, aby poľnohospodárske usadlosti v prevažujúcej miere obývali a obhospodarovali ich vlastníci, zachovať stále obyvateľstvo v poľnohospodárskych regiónoch a podporovať rozumné využívanie dostupnej pôdy odolávaním tlaku dopytu po týchto pozemkoch⁽⁴⁷⁾;
- zachovať v niektorých regiónoch na účely mestského a vidieckeho plánovania alebo regionálneho plánovania a vo všeobecnom záujme stále obyvateľstvo a hospodársku činnosť nezávislú od odvetvia cestovného ruchu⁽⁴⁸⁾;
- zachovať štátne územie na plochách určených za územia s vojenským významom a chrániť vojenské záujmy pred ich vystavením skutočným, osobitným a závažným rizikám⁽⁴⁹⁾.

Súdny dvor pri viacerých príležitostiach zdôraznil, že dotknuté ciele sú súdržné s cieľmi SPP podľa článku 39 ZFEÚ. Cieľom tohto ustanovenia je okrem iného zabezpečiť primeranú životnú úroveň poľnohospodárov s prihliadnutím na osobitnú povahu poľnohospodárskej činnosti (napr. sociálnu štruktúru, štruktúralne a prírodné rozdiely medzi rôznymi poľnohospodárskymi oblasťami). Treba pripomenúť, že Súdny dvor stanovil svoju judikatúru na základe jednotlivých prípadov, pričom vždy posudzoval opatrenia v kontexte osobitných okolností každého prípadu. V súlade s ustálenou judikatúrou je potrebné výnimky zo základných slobôd vykladať reštriktívne. Odôvodnením výnimiek zo základných slobôd v žiadnom prípade nemôžu byť čisto hospodárske účely.

⁽⁴³⁾ Súdny dvor, vec C-17/03, VEMW, bod 80.

⁽⁴⁴⁾ Súdny dvor, spojené veci C-182/03 a C-217/03, Forum 187, bod 147.

⁽⁴⁵⁾ Vec C-182/83 Fearon, bod 3.

⁽⁴⁶⁾ Vec C-452/01 Ospelt, body 39 a 43.

⁽⁴⁷⁾ Vec C-370/05 Festersen, body 27 a 28.

⁽⁴⁸⁾ Vec C-302/97 Konle, bod 40; spojené veci C-519/99 až C-524/99 a C-526/99 až C-540/99 Reisch, bod 34.

⁽⁴⁹⁾ Vec C-423/98 Albore, bod 18 a 22.

b) *Súlada so zásadou proporcionality*

Hoci Súdny dvor v tejto oblasti akceptoval viaceré ciele politiky ako legitímne, vykonal hĺbkovú kontrolu, pokiaľ ide o proporcionality vnútroštátnych opatrení obmedzujúcich základné slobody. Pri posudzovaní proporcionality by sa malo prihliadať na všetky skutkové a právne okolnosti prípadu, a to z pohľadu výkonu základných slobôd predávajúcich aj potenciálnych kupujúcich, ako aj vzhľadom na sledovaný verejný záujem. Zásada proporcionality si vyžaduje, aby obmedzujúce ustanovenia boli vhodné na dosiahnutie zamýšľaného cieľa vrátane skutočnosti, že musia slúžiť legitímnemu verejnému cieľu súdržným a systematickým spôsobom⁽⁵⁰⁾. Nemajú tiež presahovať mieru potrebnú na dosiahnutie verejného záujmu. Napokon, reštriktívne opatrenie nie je primerané, ak existuje možné alternatívne opatrenie, ktorým by sa mohol daný verejný záujem sledovať spôsobom, ktorý je menej obmedzujúci z hľadiska voľného pohybu kapitálu alebo slobody usadiť sa⁽⁵¹⁾.

Je vecou vnútroštátnych orgánov, aby preukázali, že ich právne predpisy sú v súlade so zásadou proporcionality. To znamená, že právne predpisy musia byť vhodné a potrebné na dosiahnutie deklarovaného cieľa a že cieľ by nebolo možné dosiahnuť zákazmi či obmedzeniami, ktoré sú menej rozsiahle alebo ktoré menej narúšajú obchod v rámci Európskej únie⁽⁵²⁾. Dôvody, na ktoré sa môže členský štát odvolávať ako na odôvodnenie, musia byť v tomto ohľade podložené primeranými dôkazmi alebo analýzou vhodnosti a proporcionality reštriktívneho opatrenia⁽⁵³⁾.

4. **Záveru týkajúce sa regulácie nadobúdania poľnohospodárskej pôdy**

V tomto výkladovom oznámení Komisie sa odkazovalo na rôzne potreby a formy regulácií poľnohospodárskej pôdy. Mnohé z nich existovali dlhé roky, iné sú z nedávneho obdobia. V tejto poslednej kapitole sa diskutuje o niektorých črtách, ktoré sa nachádzajú v zákonoch na reguláciu trhov s pôdou a ktoré si vyžadujú osobitnú pozornosť. Vychádzajú sa určité závery z judikatúry, ktoré by mohli členským štátom poskytnúť usmernenia, pokiaľ ide o to, ako regulovať trhy s poľnohospodárskou pôdou v súlade s právom Únie a spôsobom, ktorým sa vyváži potreba prilákať kapitál do vidieckych oblastí na jednej strane s dosahovaním legitímnych politických cieľov na strane druhej.

a) *Predchádzajúce povolenie*

Z judikatúry možno vyvodiť, že podriadenie prevodu poľnohospodárskej pôdy predchádzajúcemu administratívne povoleniu je obmedzením voľného pohybu kapitálu, ale za určitých okolností ho stále možno odôvodniť podľa práva Únie. Súdny dvor uznal, že akýkoľvek dohľad, ktorý by nastal po prevode poľnohospodárskej pôdy, by nezabránil prevodu, ktorý je v rozpore so sledovaným poľnohospodárskym cieľom. Alternatívy k režimu predchádzajúceho povolenia ponúkajú skôr nižšiu právnu istotu z hľadiska transakcií s pôdou. Napríklad opatrenia prijaté následne, ako je anulovanie prevodu, by ohrozili právnu istotu, ktorá má zásadný význam pre akýkoľvek systém prevodu pôdy⁽⁵⁴⁾. Na základe toho by preto za niektorých okolností mohli byť prijateľné režimy zahŕňajúce predchádzajúce povolenie.

Súdny dvor takisto zdôraznil najmä skutočnosť, že režimom predchádzajúceho povolenia sa nesmú udeľovať diskrečné právomoci, ktoré môžu viesť k svojvoľnému využívaniu a svojvoľným rozhodnutiam príslušných orgánov. Povedané slovami Súdneho dvora, nie je možné „zlegitímniť diskrečný postup vnútroštátnych orgánov, ktorý by zbavil ... účinku“ právo Únie. Ak má byť preto takýto režim zlučiteľný s právom Únie, „musí byť ... založený na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách, ktoré zabezpečia, že je spôsobilý vytvoriť dostatočný rámec na výkon diskrečnej právomoci vnútroštátnych orgánov“⁽⁵⁵⁾. Kritériá musia byť presné⁽⁵⁶⁾. Okrem toho musia mať všetky dotknuté osoby prístup k právnomu prostriedku nápravy⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Pozri Súdny dvor, vec C-243/01, Gambelli, bod 67; vec C-169/07, Hartlauer, bod 55 a judikatúru citovanú v rozhodnutí.

⁽⁵¹⁾ Pokiaľ ide o zásadu proporcionality, pozri najmä: Súdny dvor, vec C-543/08, Komisia/Portugalsko, bod 83.

⁽⁵²⁾ Súdny dvor, vec C-333/14, Scotch Whiskey, bod 53.

⁽⁵³⁾ Súdny dvor, vec C-333/14, Scotch Whiskey, bod 54.

⁽⁵⁴⁾ Pozri napríklad vec C-452/01, Ospelt, body 43 – 45. V iných veciach dospel Súdny dvor k odlišnému výsledku: vo veci Reisch napríklad Súdny dvor rozhodol, že povinnosť predchádzajúceho povolenia, ktorej sa daná vec týkala, by sa mohla nahradiť systémom predchádzajúceho vyhlásenia, a že je preto neprimeraná: spojené veci C-515/99, Reisch a iní, body 37 – 38, a judikatúra citovaná v tomto rozhodnutí. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že povinnosť vyhlásenia zvyčajne predstavuje obmedzenie, ktoré sa musí odôvodniť a byť v súlade so zásadami proporcionality a právnej istoty a základnými právami, pozri napríklad citovanú vec Reisch, bod 32; vec C-213/04, Burtscher, bod 43.

⁽⁵⁵⁾ Pozri napríklad vec C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, bod 35.

⁽⁵⁶⁾ Vec C-201/15, AGET Iraklis, body 99 – 101.

⁽⁵⁷⁾ Pozri Súdny dvor, vec C-54/99, Eglise de Scientologie, bod 17; vec C-205/99, Analir, bod 38.

Pokiaľ ide o režim predchádzajúceho povolenia, podľa ktorého sa povolenie mohlo udeľovať za „iných osobitných okolností“, Súdny dvor dospel k záveru, že takéto kritériá pre povolenie sú príliš vágne a neumožňujú jednotlivcom, aby sa oboznámili s rozsahom svojich práv a povinností vyplývajúcich zo zásad voľného pohybu kapitálu⁽⁵⁸⁾. Súdny dvor sa podobne domnieval, že je neprimerané uložiť ako podmienku k nadobudnutiu povinnosť mať „dostatočnú väzbu s obcou“, ktorú predmetný zákon v tejto veci vymedzil tak, že nadobúdateľ „na základe významnej a dlhodobej okolnosti si vytvoril s obcou pracovnú, rodinnú, sociálnu alebo hospodársku väzbu“⁽⁵⁹⁾.

b) *Predkupné práva (práva prvého odmietnutia) v prospech poľnohospodárov*

Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že predkupné práva v prospech niektorých kategórií kupujúcich (ako sú nájomní poľnohospodári) môžu byť za určitých okolností odôvodnené na základe cieľov poľnohospodárskej politiky. Súdny dvor vo veci Ospelt⁽⁶⁰⁾ skúmal režim predchádzajúceho povoľovania nadobúdania poľnohospodárskej pôdy. Súdny dvor skúmal proporcionalitu opatrení, ktorými sa zakazuje nadobúdanie pôdy nepoľnohospodárskymi subjektmi s cieľom zachovať životaschopné poľnohospodárske spoločenstvo, ako aj využitie pôdy na poľnohospodárske účely.

Súdny dvor posudzoval, či existujú opatrenia, ktoré sú menej restriktívne pre voľný pohyb kapitálu ako zákaz nadobudnutia pozemkov nepoľnohospodárskymi subjektmi. V tomto konkrétnom kontexte Súdny dvor dospel k záveru, že by sa mohli zaviesť mechanizmy, ktorými by sa nájomcom priznalo právo prvého odmietnutia. Ak nájomca nenadobudol nehnuteľnosť, nepoľnohospodárske subjekty by mohli byť oprávnené nadobnúť poľnohospodársku pôdu pod podmienkou, že by sa zaviazali zachovať využívanie pôdy na poľnohospodárske účely.

Preto ak je cieľom presadzovať nadobúdanie pôdy poľnohospodármi, predkupné práva v prospech nájomných poľnohospodárov alebo poľnohospodárov všeobecne by sa mohli považovať za primerané obmedzenie voľného pohybu kapitálu, pokiaľ sú menej restriktívne ako zákaz nadobúdania pôdy nepoľnohospodárskymi subjektmi.

c) *Kontrola cien*

Štátne zásahy na predchádzanie nadmerným cenám poľnohospodárskej pôdy môžu byť za určitých okolností odôvodnené podľa práva Únie. Platí to najmä pre pravidlá, ktorými sa vnútroštátnym orgánom umožňuje zakázať predaj pôdy, ak možno cenu podľa objektívnych kritérií považovať za nadmerne špekulatívnu.

Zatiaľ čo cenovou reguláciou by sa automaticky neobmedzovali zahraničné investície do poľnohospodárskej pôdy, vzhľadom na vymedzenie, ktoré poskytol Súdny dvor, sa ohraničenie slobody strán stanovovať ceny zvyčajne považuje za obmedzenie⁽⁶¹⁾. Sloboda cezhraničného investora aj príjemcu investície sa v zásade naozaj obmedzuje, ak nemôžu slobodne stanoviť cenu podľa zákona ponuky a dopytu. Obmedzenie slobody stanovíť cenu však môže byť za určitých okolností odôvodnené⁽⁶²⁾. Predchádzanie neodôvodneným (nadmerne špekulatívnym) cenám, či už sú príliš vysoké

⁽⁵⁸⁾ Vec C-370/05 Festersen, bod 43.

⁽⁵⁹⁾ Spojené veci C-197/11 a C-203/11, Eric Libert, body 57 – 59. Pozri tiež pochybnosti Súdneho dvora v: Vec C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, body 37 a 38, pokiaľ ide o kritériá „v záujme sociálneho bývania“.

⁽⁶⁰⁾ Vec C-452/01, Ospelt, bod 52.

⁽⁶¹⁾ Pokiaľ ide o vymedzenie obmedzení pohybu kapitálu, pozri: Súdny dvor, vec C-112/05, Volkswagen, bod 19; spojené veci C-197/11 a 203/11 Libert, bod 44; vec C-315/02, Lenz, bod 21. Vnútroštátne úpravy, ktorými sa obmedzuje sloboda strán stanovíť ceny vo svojich transakciách, sa považujú aj za obmedzenia v oblasti slobody usadiť sa a voľného poskytovania služieb (pozri napríklad vec C-327/12, SOA, bod 58; spojené veci C-94/04 a C-202/04, Cipolla a iní, bod 60). Pokiaľ ide o voľný pohyb tovaru, pozri Súdny dvor, vec 82/77, van Tiggele, bod 21; vec 231/83, Cullet, bod 29; vec C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO, bod 2; Vec C-333/14, Scotch Whisky Association, bod 32, kde Súdny dvor v súvislosti so slobodou usadiť sa rozhodol, že „právna úprava sporná vo veci samej už len z toho dôvodu, že bráni tomu, aby sa nižšia nadobúdacía cena dovážaných výrobkov mohla odraziť na predajnej cene pre spotrebiteľa, môže predstavovať prekážku prístupu alkoholických nápojov legálne uvádzaných na trh v iných členských štátoch, ako je Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, na britský trh, a predstavuje teda opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenie v zmysle článku 34 ZFEÚ“.

⁽⁶²⁾ Pozri judikatúru citovanú vyššie, ako aj Súdny dvor, vec C-577/11, DKV Belgium SA, kde Súdny dvor rozhodol, že belgická regulácia cien poistného v odvetví zdravotníctva je odôvodneným a primeraným obmedzením. Súdny dvor okrem iného zdôraznil, že jedným zo znakov poistenia nemocničnej starostlivosti je to, že pravdepodobnosť zásahu poisťovní rastie s vekom poistencov (bod 43); Súdny dvor sa preto domnieval, že systém zvyšovania sadzieb poistného, aký sa uvádza v belgickom zákone, ktorý je predmetom sporu v danej veci, poskytuje záruku, že poistenec nebude práve v tom veku, keď toto poistenie potrebuje, čeliť výraznému a neočakávanému zvýšeniu poistného (č. 49).

alebo pílís nízke, sa zdá legitímnym odôvodnením vzhľadom na účely poľnohospodárskej politiky, ktoré uznal Súdny dvor. Regulácie cien, ktoré sú založené na objektívnych, nediskriminačných, presných a dostatočne prispôbených kritériách, môžu byť vhodné na obmedzenie nadmerných špekulácií s pôdou alebo na ochranu profesionálnych poľnohospodárov pred nákupnými nákladmi, ktoré by mohli ohroziť ziskovosť ich poľnohospodárskych podnikov. Zároveň by sa tiež mohli preukázať ako potrebné, pokiaľ neprekračujú mieru potrebnú na obmedzenie nadmerných špekulácií alebo na zachovanie životaschopnosti poľnohospodárstva. Potom je potrebné overiť, či neexistujú menej zaťažujúce opatrenia na zabránenie neprímeraným cenám, než kontrola cien. Proporcionalita vnútroštátneho zákona o regulácii cien sa musí určiť vzhľadom na všetky skutkové a právne okolnosti konkrétneho prípadu. Dôvody v prospech proporcionality môžu byť silnejšie, pokiaľ ide o trhy, ktoré sú ohrozené nadmernými špekuláciami, ako sú niektoré trhy s poľnohospodárskou pôdou.

Zistenia týkajúce sa kontroly cien sa potvrdzujú judikatúrou Súdneho dvora vo vzťahu k štátnej pomoci v súvislosti s privatizáciou poľnohospodárskej pôdy. Súdny dvor rozhodol, že predaj pôdy vo verejnom vlastníctve za cenu nižšiu ako jej trhovú hodnotu, by mohol predstavovať štátnu pomoc⁽⁶³⁾. Dôvodom je, že takýmto predajom sa kupujúcemu poskytuje výhoda a že zároveň prichádza k strate príjmu, a teda k zníženiu štátneho rozpočtu. S cieľom zabrániť poskytnutiu štátnej pomoci a tým dodržať článok 107 ZFEÚ sa preto privatizácia poľnohospodárskej pôdy musí vykonávať za cenu, ktorá je čo najbližšia jej trhovej hodnote. Metóda oceňovania pôdy musí na tento účel zahŕňať aktualizovaný mechanizmus, ktorým sa zohľadňuje najnovší vývoj na trhu (napríklad prudký rast cien)⁽⁶⁴⁾.

Súdny dvor túto judikatúru ďalej rozvinul v novšom rozsudku. Poskytol určité vysvetlenia týkajúce sa trhovej hodnoty, za ktorú sa musí predávať pôda vo verejnom vlastníctve. V spornej veci príslušný orgán s odkazom na ustanovenie vnútroštátneho práva nepovolil predaj pozemku uchádzačovi s najvyššou ponukou vo verejnom obstarávaní z dôvodu, že táto ponuka bola výrazne neprímeraná hodnote pôdy. Súdny dvor akceptoval, že predaj uchádzačovi s najvyššou ponukou nevyhnutne nevedie k cene, ktorá odráža trhovú hodnotu, a preto mohla byť najvyššia ponuka neprímeraná. Mohlo by ísť o prípad, keď je ponuka výrazne vyššia ako akákoľvek iná ponúkaná cena alebo odhady expertov⁽⁶⁵⁾. Súdny dvor odkázal na podrobnú diskusiu generálneho advokáta o spôsobe posudzovania trhovej hodnoty⁽⁶⁶⁾. Súdny dvor dospel k záveru, že regulácia cien, ktorou sa zakazuje predaj pôdy vo verejnom vlastníctve uchádzačovi s najvyššou ponukou, sa nemôže považovať za štátnu pomoc za predpokladu, že jej uplatňovanie vedie k cene, ktorá je čo najbližšia trhovej hodnote pôdy⁽⁶⁷⁾.

d) Povinnosť vlastného obhospodarovania

Hoci Súdny dvor uznal potrebu zabezpečiť, aby ornú pôdu v prevažnej miere obhospodarovali jej vlastníci, za legitímny verejný cieľ⁽⁶⁸⁾, v jeho existujúcej judikatúre sa ako primerané opatrenie neakceptuje všeobecná požiadavka vlastného obhospodarovania v prípade nadobudnutia poľnohospodárskej pôdy. V rozsudku vo veci Ospelt sa Súdny dvor zaoberal konkrétnym vnútroštátnym obmedzením týkajúcim sa nadobúdania poľnohospodárskej pôdy s cieľom zachovať využitie pôdy na poľnohospodárske účely. Podľa dotknutého zákona bolo nadobudnutie poľnohospodárskej pôdy povolené, len ak sa nadobúdateľ, okrem iných podmienok, zaviazal, že bude pôdu sám obhospodarovať⁽⁶⁹⁾. V spornej veci bolo povolenie zamietnuté napriek skutočnosti, že nadobúdateľ (právnická osoba) súhlasil, že bude naďalej prenajímať poľnohospodárske pozemky tým istým poľnohospodárom ako dovtedy. Súdny dvor dospel k záveru, že povinnosť vlastného obhospodarovania ako požiadavka na nadobudnutie poľnohospodárskej pôdy je neprímeraná, pretože touto podmienkou sa obmedzuje možnosť dať pôdu do prenájmu poľnohospodárom, ktorí nemajú vlastné zdroje na nadobudnutie pôdy. Sledovaný cieľ sa mohol dosiahnuť menej obmedzujúcimi opatreniami, najmä podmienením nadobudnutia uistením zo strany nadobúdateľa, že sa zachová využívanie pôdy na poľnohospodárske účely⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Prítomnosť štátnej pomoci sa môže vo všeobecnosti vylúčiť, ak sa predaj pôdy vo verejnom vlastníctve uskutočňuje v súlade s obvyklými trhovými podmienkami. To sa môže zabezpečiť, ak sa predaj vykonáva v nadväznosti na súťažný, transparentný, nediskriminačný a nepodmienený postup verejného obstarávania, ktorým sa umožní účasť na tomto procese všetkým kvalifikovaným uchádzačom, ktorí prejavia záujem, v súlade so zásadami ZFEÚ o verejnom obstarávaní [pozri bod 89 a nasledujúce body oznámenia Komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v článku 107 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Ú. v. EÚ C 262, 19.7.2016, s. 1) a príslušnú judikatúru uvedenú v tomto oznámení]. Inak sa na zabránenie štátnej pomoci a tým na dodržanie článku 107 ZFEÚ, musia použiť iné postupy s cieľom zabezpečiť, aby sa privatizácia poľnohospodárskej pôdy vykonávala za cenu, ktorá zodpovedá cene, ktorú by súkromný predávajúci akceptoval za obvyklých trhových podmienok.

⁽⁶⁴⁾ Súdny dvor, vec C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, body 35, 43, 54.

⁽⁶⁵⁾ Vec C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, body 39 a 40.

⁽⁶⁶⁾ Návrhy generálneho advokáta Cruza Villalóna prednesené 17. marca 2015 vo veci C-39/14, body 69 – 79.

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

⁽⁶⁸⁾ Vec C-370/05 Festersen, body 27 a 28.

⁽⁶⁹⁾ Niektoré ďalšie uplatňované podmienky sa týkali najmä spôsobilosti na obhospodarovanie pôdy (pozri vec C-452/01, Ospelt, bod 13).

⁽⁷⁰⁾ Vec C-452/01 Ospelt, body 49 – 53.

Okrem možných právnych námietok vzhľadom na voľný pohyb kapitálu by povinnosť vlastného obhospodarovania zrejme zasahovala aj do základných práv. Ak nadobúdateľ poľnohospodárskej pôdy musí súhlasiť, že bude pôdu osobne obhospodarovať, ovplyvní to jeho schopnosť vykonávať iné profesijné činnosti a tým jeho slobodu podnikat' (článok 16 charty). To isté by mohlo platiť, pokiaľ ide o jeho právo vykonávať slobodne zvolené alebo prijaté povolanie (článok 15 charty).

e) *Kvalifikácia v oblasti obhospodarovania pôdy*

Podmienenie nadobudnutia pôdy tým, aby mal nadobúdateľ osobitnú kvalifikáciu v oblasti poľnohospodárstva, predstavuje obmedzenie, ktoré vyvoláva pochybnosti, pokiaľ ide o jeho proporcionalitu.

Po prvé, nezdá sa potrebné, aby samotný nadobúdateľ mal primeranú kvalifikáciu, ak môže poskytnúť uistenie, že pôda bude riadne obhospodarovaná⁽⁷¹⁾.

Po druhé, a čo je dôležitejšie, zdá sa, že požiadavka kvalifikácie všeobecne prekračuje mieru potrebnú na zabezpečenie riadneho obrábania pôdy alebo vyššej poľnohospodárskej produktivity a kvality. V skutočnosti v nijakom členskom štáte nie je „poľnohospodár“ regulovaným povolaním v zmysle, že si zo zákona vyžaduje osobitnú kvalifikáciu⁽⁷²⁾. Preto nemožno dospieť k záveru, že predpokladom efektívneho odvetvia poľnohospodárstva je povinná odborná kvalifikácia. Na základe toho si požiadavka osobitnej kvalifikácie pre nadobudnutie pôdy vyžaduje v akýchkoľvek vnútroštátnych právnych predpisoch osobitné odôvodnenie, bez ktorého by sa javila ako neodôvodnené a neprimerané obmedzenie voľného pohybu kapitálu. Na vyvodenie iného záveru by členské štáty museli preukázať, prečo je pre nadobudnutie pôdy potrebná určitá kvalifikácia, zatiaľ čo poľnohospodárska činnosť sa vo všeobecnosti umožňuje bez akéhokoľvek formálneho potvrdenia spôsobilosti. Týmto úvahami sa nespochybňuje skutočnosť, že pre úspešné a trvalo udržateľné poľnohospodárstvo je potrebná primeraná odborná príprava.

f) *Podmienka pobytu*

Súdny dvor musel pri viacerých príležitostiach vyniesť rozsudok o vnútroštátnych úpravách, podľa ktorých sa vyžaduje, aby osoba, ktorá kupuje poľnohospodársku pôdu, bývala na dotknutom pozemku alebo v jeho blízkosti. V jednom zo skorších prejudiciálnych rozhodnutí, keď ustanovenia zmluvy o voľnom pohybe kapitálu neboli ešte priamo uplatniteľné, Súdny dvor uviedol, že za úzko vymedzených podmienok je takáto požiadavka zlučiteľná so slobodou usadiť sa⁽⁷³⁾. Z novšej judikatúry je však zjavné, že podmienka pobytu je nezlučiteľná so zásadou voľného pohybu kapitálu.

Vo veci Ospelt Súdny dvor vylúčil zákonnosť akejkoľvek podmienky, podľa ktorej by nadobúdateľ musel mať pobyt na danom pozemku⁽⁷⁴⁾. O štyri roky neskôr, v roku 2007, považoval Súdny dvor za neprimeranú povinnosť, aby si nadobúdateľ zriadil svoj trvalý pobyt na nehnuteľnosti, ktorá je predmetom predaja. Súdny dvor rozhodol, že takáto podmienka pobytu je mimoriadne obmedzujúca, keďže neovplyvňuje len voľný pohyb kapitálu a slobodu usadiť sa, ale aj právo nadobúdateľa slobodne si vybrať miesto pobytu⁽⁷⁵⁾.

Jedným z dôvodov na zavedenie podmienky zriadiť si stály pobyt na nehnuteľnosti bolo v tomto prípade odradiť od špekulácií s nehnuteľnosťami. Súdny dvor sa podrobne zaoberal rôznymi odôvodneniami takejto požiadavky a všetky ich zamietol. Dospel k záveru, že na obmedzenie špekulácií s pôdou sa musia zväziť opatrenia, ktoré sú menej škodlivé pre voľný pohyb kapitálu a základné práva, než je podmienka pobytu. Súdny dvor uviedol príklady vyššieho zdaňovania opätovného predaja pozemkov krátko po ich nadobudnutí alebo požiadavku dlhého minimálneho času trvania nájmu poľnohospodárskej pôdy⁽⁷⁶⁾.

To isté, čo bolo uvedené v súvislosti s povinnosťou zriadiť si na pôde pobyt, aby mohla byť nadobudnutá, sa uplatňuje na požiadavku mať pobyt v krajine alebo obci, do ktorej pôda patrí. Akákoľvek podmienka pobytu v skutočnosti predstavuje nepriamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti. Súdny dvor opakovane rozhodol, že vnútroštátna úprava, ktorá „stanovuje rozlišovanie založené na kritériu bydliska v tom zmysle, že nerezidentom nepriznáva určité výhody, ktoré sa naopak poskytujú osobám s bydliskom v tuzemsku, môže znevýhodňovať predovšetkým štátnych príslušníkov iných členských štátov, keďže nerezidentmi sú najčastejšie cudzinci“⁽⁷⁷⁾. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že na akúkoľvek požiadavku mať znalosť jazyka dotknutej krajiny by sa vzťahovali veľmi podobné námietky.

⁽⁷¹⁾ V súlade s líniou odôvodnenia vo veci Ospelt, vec C-452/01, Ospelt, body 49 – 53.

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

⁽⁷³⁾ Vec C-182/83 Fearon, body 9 – 11.

⁽⁷⁴⁾ Vec C-452/01, Ospelt, bod 54.

⁽⁷⁵⁾ Vec C-370/05 Festersen, body 35 a 40. Právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov je základným právom podľa protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý bol podpísaný v Ríme 4. novembra 1950, a takisto podľa článku 45 Charty základných práv Európskej únie.

⁽⁷⁶⁾ Vec C-370/05 Festersen, bod 39.

⁽⁷⁷⁾ Vec C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker, bod 28; vec C-513/03, van Hilten-van der Heijden, bod 44; vec C-370/05 Festersen bod 25; vo veci C-11/07, Eckelkamp, bod 46 (vyššia daň pre nerezidentov).

g) *Zákaz predaja právnickým osobám*

Vnútroštátna úprava, ktorou sa zakazuje predaj poľnohospodárskej pôdy právnickým osobám, je obmedzením voľného pohybu kapitálu a v príslušných prípadoch aj slobody usadiť sa. Z judikatúry Súdneho dvora možno vyvodiť záver, že takéto obmedzenie spravidla nie je možné odôvodniť. Pri skúmaní podmienky, aby nadobúdateľ sám obhospodaroval pôdu, Súdny dvor vskutku rozhodol, že účinkom takéhoto obmedzenia je vylúčenie možnosti právnických osôb nadobúdať poľnohospodársku pôdu. Súdny dvor v tejto veci spochybnil, či to bolo potrebné na dosiahnutie cieľa dotknutého zákona, čiže zachovania využívania poľnohospodárskej pôdy na poľnohospodárske účely. Ak je predmetom právnickej osoby poľnohospodárska činnosť, zákaz predaja právnickým osobám je prekážkou transakcií, ktoré samy osebe nemajú vplyv na poľnohospodárske využitie⁽⁷⁸⁾. Z úvah Súdneho dvora možno vyvodiť záver, že takýto zákaz nie je odôvodnený, pretože nie je potrebný na dosiahnutie deklarovaného cieľa. Súdny dvor v tejto súvislosti takisto odkázal na príklady menej obmedzujúcich opatrení, najmä podmienenie prevodu na právnickú osobu povinnosťou dať pôdu do dlhodobého prenájmu⁽⁷⁹⁾.

h) *Obmedzenie plochy nadobudnutej pôdy*

Obmedzenia stanovené pre veľkosť plochy, pokiaľ ide o vlastníctvo pôdy, ktorá sa môže nadobudnúť alebo mať v držbe, predstavujú obmedzenie voľného pohybu kapitálu, keďže obmedzujú rozhodnutia investorov o nadobudnutí poľnohospodárskej pôdy. Zatiaľ čo by mohli byť odôvodnené v prípade osobitných cieľov politiky, ich proporcionalita môže byť sporná v závislosti od vnútroštátnych okolností. Zdá sa, že niektoré obmedzenia plochy nadobudnutej pôdy sú v rozpore s niektorými cieľmi, ktoré Súdny dvor uznal ako ciele v prevažujúcom verejnom záujme, najmä zvýšenie plochy usadlosti, aby sa mohli využívať na hospodárskom základe, alebo umožnenie rozvoja životaschopných poľnohospodárskych podnikov. Z iného pohľadu, keďže poľnohospodárska pôda je obmedzený zdroj, niektoré iné obmedzenia plochy nadobudnutej pôdy sa javia ako vhodné na predchádzanie nadmernej koncentracii vlastníctva pôdy s cieľom podporiť rodinné poľnohospodárske podniky a rozvoj stredných poľnohospodárskych podnikov. Potom by bolo potrebné preskúmať, či neprekračujú potrebnú mieru a či môžu byť nahradené menej reštriktívnymi alternatívnymi prostriedkami. Skutočné odôvodnenie a proporcionalita takýchto obmedzení sa preto musí preskúmať v jednotlivých vnútroštátnych kontextoch vzhľadom na všetky skutkové a právne okolnosti prípadu.

Komisia zatiaľ vzala na vedomie dva druhy opatrení na obmedzenie plochy nadobudnutej pôdy vo vnútroštátnych právnych predpisoch. V niektorých členských štátoch sa v prípade nadobudnutia pôdy presahujúcej určitú plochu vyžaduje osobitné povolenie regulačného orgánu. V iných členských štátoch sa zaviedli alebo potvrdili absolútne obmedzenia, ktoré už boli zavedené.

Pokiaľ sú odôvodnené legitímnym dôvodom verejného záujmu (ako je cieľ dosiahnuť vyváženejšiu vlastnícku štruktúru) a sú v súlade so základnými právami EÚ a všeobecnými zásadami práva Únie, ako je nediskriminácia a proporcionalita, mohli by sa obmedzenia plochy nadobudnutej pôdy považovať za zlučiteľné s právom Únie. Posúdenie bude takisto do veľkej miery závisieť od toho, či sú vnútroštátne úpravy založené na objektívnych a dostatočne vymedzených kritériách, a či sú pre dotknuté osoby zabezpečené prostriedky súdnej nápravy.

i) *Výsady v prospech miestnych nadobúdateľov*

Predkupné práva a iné výsady v prospech miestnych kupujúcich si vyžadujú osobitnú pozornosť a pozornú kontrolu. Výsady pre miestnych obyvateľov by sa mohli rovnať zvýhodňovaniu vlastných štátnych príslušníkov členského štátu. Mohli by tak predstavovať skrytú diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, ktorá sa zakazuje článkom 63 (ako aj článkom 49) ZFEÚ, keďže sa nimi zvýhodňujú, aj keď nie formálne, ale v ich praktických účinkoch, vlastní štátni príslušníci. V skutočnosti možno sotva spochybniť, že veľká väčšina miestnych kupujúcich sú štátni príslušníci dotknutého členského štátu, a preto je omnoho menej pravdepodobné, že výsady udelené miestnym obyvateľom si budú uplatňovať cudzinci, a nie štátni príslušníci dotknutej krajiny⁽⁸⁰⁾. Okrem toho, a v každom prípade, aj keby sa považovali za uplatňované bez rozdielu, takéto opatrenia by stále obmedzovali voľný pohyb kapitálu a v príslušných prípadoch aj slobodu usadiť sa, pretože bránia investíciám osôb, ktoré nie sú miestnymi obyvateľmi, do poľnohospodárskej pôdy, alebo robia tieto investície menej príťažlivými⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Vec C-452/01, Ospelt, bod 51.

⁽⁷⁹⁾ Vec C-452/01, Ospelt, bod 52.

⁽⁸⁰⁾ V tejto súvislosti pozri: Súdny dvor, vec C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker, bod 28; vec C-513/03, van Hilten-van der Heijden, bod 44; vec C-370/05 Festersen bod 25; vec C-11/07, Eckelkamp, bod 46 (vyššia daň pre nerezidentov).

⁽⁸¹⁾ V súvislosti s vymedzením obmedzení pohybu kapitálu pozri: Súdny dvor, vec C-112/05, Volkswagen, bod 19; spojené veci C-197/11 a C-203/11 Libert, bod 44; vec C-315/02, Lenz, bod 21.

Aby boli výsady pre miestnych nadobúdateľov zlučiteľné so zásadami voľného pohybu kapitálu, musia sa nimi rovnako ako v prípade iných obmedzení primeraným spôsobom sledovať legitímne ciele vo verejnom záujme. Nemožno vylúčiť, aby sa členské štáty odvolávali na verejné ciele, ktoré Súdny dvor uznal za legitímne, ako je zvyšovanie plochy usadlosti s cieľom rozvíjať životaschopné poľnohospodárske podniky v miestnych spoločenstvách alebo zachovanie stáleho poľnohospodárskeho spoločenstva. Na tejto úrovni je podmienkou, že vo výsadách sa musia odrážať sociálno-ekonomické aspekty zamýšľaných cieľov. Mohlo by ísť o prípad, keď sa miestnym poľnohospodárom poskytnú predkupné práva napríklad s cieľom riešiť rozdrobenosť vlastníctva pôdy, alebo keď sa miestnym obyvateľom poskytnú iné osobitné práva s cieľom zmierniť obavy vyplývajúce z geografickej situácie (napríklad menej rozvinutej regióny).

Výsady pre miestnych obyvateľov, ktoré nie sú potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa, sú, samozrejme, neodôvodnené⁽⁸²⁾. Vyplýva to najmä z judikatúry Súdneho dvora vo veci Libert. Súdny dvor v tejto veci skúmal proporionalitu vnútroštátnej úpravy, podľa ktorej sa pôda v danej obci mohla nadobudnúť len za týchto podmienok: po prvé, požiadavka, aby osoba, na ktorú sa má nehnuteľnosť previesť, mala pobyť v cieľovej obci alebo susednej obci nepretržite aspoň šesť rokov pred plánovaným prevodom; po druhé, možný kupujúci alebo nájomca mal ku dňu prevodu vykonávať v predmetnej obci činnosti, ktoré by mali zaberáť priemerne aspoň polovicu pracovného týždňa; po tretie, možný kupujúci alebo nájomca má pracovnú, rodinnú, sociálnu alebo hospodársku väzbu s dotknutou obcou na základe významnej a dlhodobej okolnosti. Súdny dvor považoval túto vnútroštátnu úpravu za neprimeranú. Súdny dvor vysvetlil, že ani v jednej z týchto podmienok sa priamo neodrážajú sociálno-ekonomické aspekty týkajúce sa cieľa predloženého členským štátom, ktorým bola ochrana výlučne menej majetného miestneho obyvateľstva na trhu s nehnuteľnosťami. Podmienky zákona môže splniť nielen menej majetné miestne obyvateľstvo, ale aj iné osoby s dostatočnými prostriedkami, ktoré preto nemajú nijakú osobitnú potrebu sociálnej ochrany na trhu s nehnuteľnosťami. Tieto podmienky preto prekračujú mieru potrebnú na dosiahnutie sledovaného cieľa. Okrem toho treba pripomenúť, že sa mali zvážiť iné, menej reštriktívne opatrenia, ako boli opatrenia uvedené v dotknutej vnútroštátnej úprave⁽⁸³⁾.

j) Podmienka reciprocity

Členské štáty nesmú podmieniť nadobudnutie poľnohospodárskej pôdy občanmi EÚ z iného členského štátu tým, aby ich vlastní štátni príslušníci mali povolené nadobúdať poľnohospodársku pôdu v krajine pôvodu občana EÚ z iného členského štátu. Súdny dvor dlhodobo odmieta požiadavku reciprocity ako nezlučiteľnú so zásadami práva Únie. Povinnosť dodržiavať právo Únie nezávisí od jeho dodržiavania inými členskými štátmi⁽⁸⁴⁾. V prípade nesplnenia povinnosti podľa práva Únie niektorým členským štátom má ktorýkoľvek iný členský štát právo podať na Súdnom dvore žalobu na členský štát, ktorý si nesplnil povinnosť (článok 259 ZFEÚ). Dodržiavanie práva Únie členskými štátmi okrem toho monitoruje Komisia ako strážkyňa zmlúv, ktorá je oprávnená viesť postupy v prípade nesplnenia povinnosti a podľa potreby podať na členský štát, ktorý si nesplnil povinnosť, žalobu na Súdnom dvore.

5. Záverečné poznámky

Z uvedeného je jasné, že podľa práva Únie môžu členské štáty prihliaďať na legitímne politické záujmy. Môžu vymedziť vhodnú politiku pre svoje trhy s poľnohospodárskou pôdou. Súdny dvor uznal viacero cieľov poľnohospodárskej politiky, ktorými sa môžu odôvodniť obmedzenia základných slobôd. Hlavnou podmienkou je, aby boli tieto ciele jasne stanovené a aby boli zvolené nástroje primerané týmto cieľom v zmysle, že neprekračujú potrebnú mieru a nie sú diskriminačné.

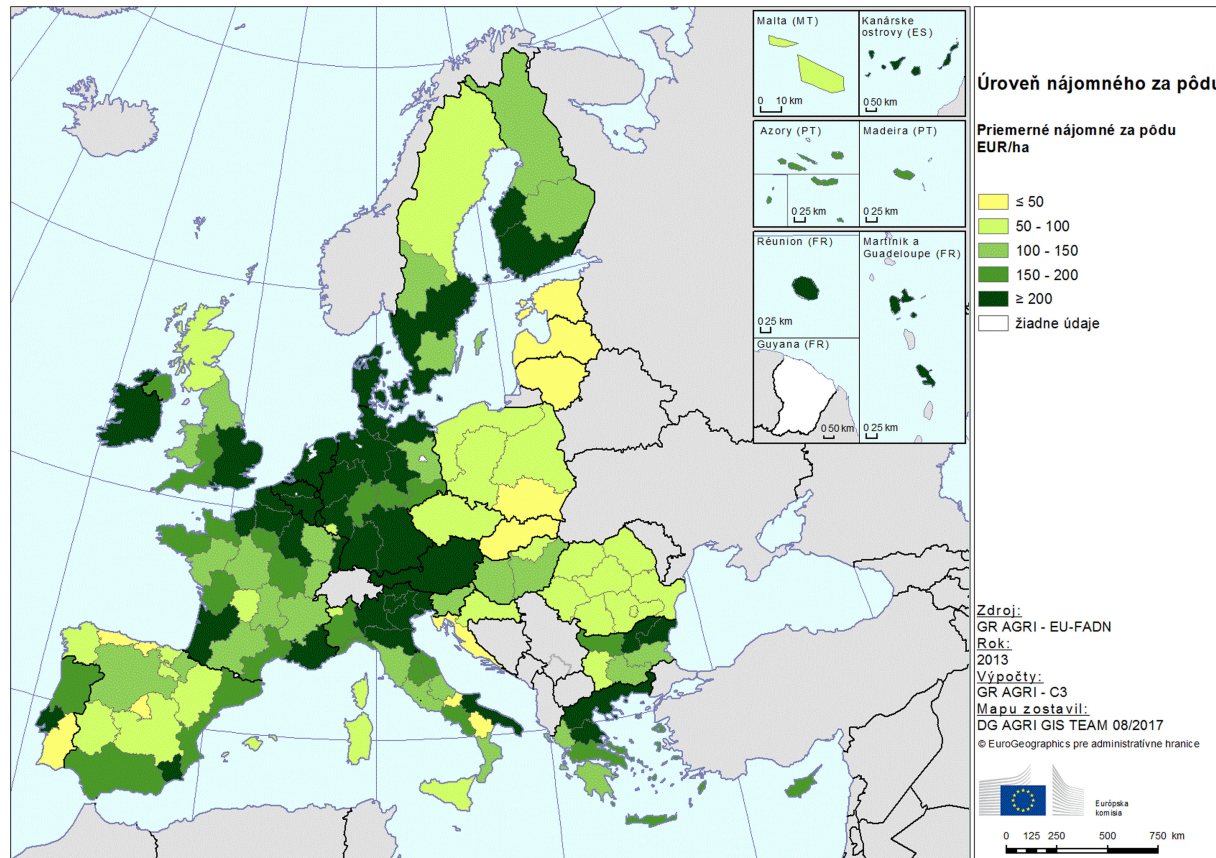
Komisia ako strážkyňa zmlúv má povinnosť zabezpečiť, aby boli vnútroštátne opatrenia v súlade s právom Únie. Útvary Komisie sú stále k dispozícii, aby orgánom členských štátov pomohli zabezpečiť súlad vnútroštátnych legislatívnych opatrení s právom Únie. Ako prvý krok je naplánované stretnutie s expertmi z členských štátov v novembri 2017 s cieľom prezentovať toto oznámenie a diskutovať o ňom. Tieto kontakty môžu byť členským štátom nápomocné

⁽⁸²⁾ Súdny dvor napríklad zamietol osobitné práva pre nadobúdateľov s „dostatočnou väzbu s obcou“ v zmysle dlhodobej „pracovnej, rodinnej, sociálnej alebo hospodárskej väzby“, ktoré sa udelili na ochranu menej majetného miestneho obyvateľstva na trhu s nehnuteľnosťami. Súdny dvor to vysvetlil pripomienkou, že takéto podmienky môže splniť nielen menej majetné miestne obyvateľstvo, ale aj iné osoby s dostatočnými prostriedkami, ktoré nemajú nijakú osobitnú potrebu sociálnej ochrany na trhu s nehnuteľnosťami (spojené veci C-197/11 a C-203/11, Eric Libert, body 54 – 56).

⁽⁸³⁾ Spojené veci C-197/11 a C-203/11, Eric Libert, body 54 – 56.

⁽⁸⁴⁾ Veci C-118/07, Komisia/Fínsko, bod 48; C-266/03, Komisia/Luxembursko, bod 35: „členský štát [sa] nemá ... odvolávať na zásadu reciprocity a poukazovať na prípadné porušenie Zmluvy iným členským štátom, aby tak odôvodnil nesplnenie svojej vlastnej povinnosti“.

pre dobré pochopenie a správny výklad práva Únie. Môžu takisto pomôcť útvarom Komisie, aby lepšie chápali osobitné okolnosti, ktoré môžu existovať v jednotlivých krajinách. Komisia okrem toho plánuje naďalej pomáhať členským štátom pri výmene najlepších postupov v oblasti regulácie trhov s poľnohospodárskou pôdou.

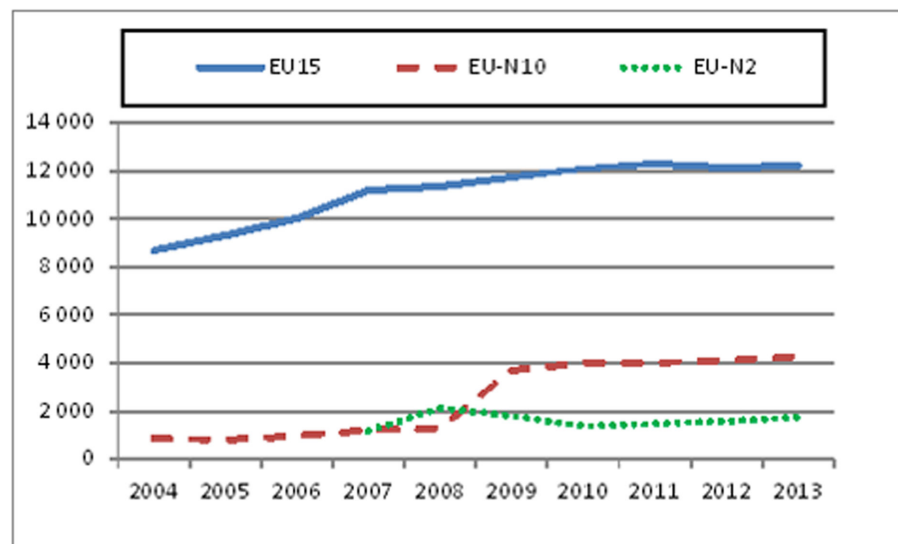
Úroveň nájomného za pôdu ako ukazovateľ ceny pôdy ⁽¹⁾

Zdroj: GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka, na základe FADN.

⁽¹⁾ Ročné nájomné, ktoré musia poľnohospodári platiť za jeden hektár pôdy, sa bežne považuje za najlepší zástupný ukazovateľ ceny pôdy. Mapa ukazuje, že úroveň nájomného za pôdu sa medzi regiónmi EÚ výrazne líši, a to nielen vzhľadom na činitele ponuky a dopytu, ale aj vzhľadom na rozdiely v celkovej úrovni cien (kúpna sila) medzi krajinami a v regulačnom prostredí. V roku 2013 bolo najvyššie priemerné nájomné za jeden hektár pôdy na Kanárskych ostrovoch a v Holandsku (približne 1 300 EUR a 780 EUR). Nájomné za pôdu bolo takisto veľmi vysoké v regióne Hamburgu (670 EUR) a v Dánsku (610 EUR). Na druhej strane bolo nájomné mimoriadne nízke v Lotyšsku a Estónsku (menej ako 30 EUR za hektár) a v mnohých regiónoch s podmienkami nepriaznivými pre intenzívnu poľnohospodársku výrobu; EU-FADN, informačná sieť poľnohospodárskeho účtovníctva Únie, na ktorú sa odkazuje na oboch obrázkoch, zbiera ročné údaje o hodnote aktív poľnohospodárskych podnikov (vrátane pôdy) a nájomného na vzorke 87 000 trhovo orientovaných poľnohospodárskych podnikov v celej EÚ. V súčasnosti Eurostat vykonáva ročný zber vnútroštátnych údajov o cenách a prenájomoch pôdy.

Obrázok 2

Dlhodobý vývoj hodnoty pôdy na hektár (priemer v EUR) ⁽¹⁾



Zdroj: GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka, na základe FADN.

⁽¹⁾ „Hodnota pôdy“ sa meria podľa záverečného ocenenia pôdy; „hektár“ zodpovedá pôde, ktorú obhospodaruje vlastník; „EU-N10“ je desať krajín, ktoré pristúpili k Únii v roku 2004 (Cyprus, Česká republika, Estónsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Poľsko, Slovensko a Slovinsko); „EU-N2“ sú krajiny, ktoré pristúpili v roku 2007 (Bulharsko a Rumunsko).