

Kommissionens tolkningsmeddelande om förvärv av jordbruksmark och EU-lagstiftningen

(2017/C 350/05)

Vissa medlemsstaters lagar innehåller regler om skydd av jordbruksmark. Eftersom jordbruksmark är en knapp och speciell tillgång gäller ofta särskilda villkor och restriktioner vid förvärv. De nationella fastighetslagar som finns i flera av EU:s medlemsstater har olika mål, från att upprätthålla användningen av jordbruksmarken till att begränsa koncentrationen av markägande. Gemensamt för dem är att de syftar till att undvika överdriven markspekulation. Några av de farhågor som ligger till grund för dessa lagar, i synnerhet när det gäller markkoncentration och markspekulation, har på senare tid hamnat högre upp på den politiska dagordningen. Den 27 april 2017 antog Europaparlamentet ett betänkande om koncentrationen av jordbruksmark och tillgången till mark för jordbrukare ⁽¹⁾.

Förvärv av jordbruksmark faller inom ramen för EU-lagstiftningen. Investerare inom EU åtnjuter de grundläggande friheterna, och då först och främst den fria rörligheten för kapital och etableringsfriheten. Dessa friheter utgör en integrerad del av den inre marknaden, där varor, personer, tjänster och kapital kan röra sig fritt. Den inre marknaden omfattar även jordbruket ⁽²⁾. Kommissionen har nyligen betonat att den gemensamma jordbrukspolitikens strävar efter att bidra till dess tio prioriteringar, varav en är en djupare och mer rättvis inre marknad ⁽³⁾. I EU-lagstiftningen erkänns samtidigt att jordbruksmark har en särart. Fördragen tillåter begränsningar av utländska investeringar i jordbruksmark om de är proportionerliga för att skydda berättigade samhällsintressen, till exempel att förhindra överdriven markspekulation, bevara jordbrukssamhällena eller bibehålla och utveckla ett livskraftigt jordbruk. Detta framgår av den rättspraxis som utarbetats av Europeiska unionens domstol (nedan kallad *EU-domstolen*). Till skillnad från de andra grundläggande friheter som föreskrivs i fördraget omfattar den fria rörligheten för kapital – som enligt EU-domstolen i vissa fall lagligen kan begränsas – även investeringar från tredjeland. Därmed omfattas såväl EU-medlemsstaters som tredjelands förvärv av jordbruksmark av detta tolkningsmeddelande.

Detta tolkningsmeddelande från kommissionen handlar om positiva effekter och svårigheter i samband med utländska ⁽⁴⁾ investeringar i jordbruksmark ⁽¹⁾. Meddelandet innehåller även en översikt över såväl den tillämpliga EU-lagstiftningen ⁽²⁾ som EU-domstolens rättspraxis inom området ⁽³⁾. Slutligen innehåller meddelandet ett antal allmänna slutsatser utifrån rättspraxis om hur berättigade samhällsintressen kan tillgodoses i enlighet med EU-lagstiftningen ⁽⁴⁾. Meddelandet syftar således till att bidra till diskussionen om utländska investeringar i jordbruksmark, till att bistå medlemsstater som håller på att anpassa sin lagstiftning eller som skulle vilja göra det i ett senare skede, och till att och främja spridandet av bästa praxis inom detta komplexa område. Samtidigt är meddelandet ett svar på Europaparlamentets begäran att ta fram riktlinjer för hur marknaderna för jordbruksmark ska regleras i enlighet med EU-lagstiftningen ⁽⁵⁾.

1. Förvärv av jordbruksmark inom EU

a) Behovet att reglera marknaderna för jordbruksmark

Jordbruksmark är en tillgång med särskilda förutsättningar. År 2012 uppmanade Förenta nationerna sina medlemsstater att säkerställa en ansvarsfull förvaltning av markrättigheterna. I detta syfte utfärdade Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) "frivilliga riktlinjer" för förvaltningen av markrättigheter ⁽⁶⁾. I riktlinjerna betonas markens viktiga betydelse för förverkligandet av mänskliga rättigheter, livsmedelstrygghet, fattigdomsbekämpning, hållbar försörjning, social stabilitet, tillgång till bostäder, landsbygdsutveckling samt social och ekonomisk tillväxt ⁽⁷⁾. Nästan hälften av

⁽¹⁾ Se Europaparlamentets betänkande om nuläget för koncentrationen av jordbruksmark i EU: hur kan man förenkla tillgången till mark för jordbrukare?, 2016/2141(INI).

⁽²⁾ Se artikel 38.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁽³⁾ IP/17/187 av den 2 februari 2017. https://ec.europa.eu/commission/priorities_sv

⁽⁴⁾ I detta meddelande avses med begreppet "utländska investeringar" investeringar från EU-länder och, i den omfattning som fri rörlighet för kapital är tillämpligt, även investeringar från tredjeland (se kapitel 2 a). Det erinras om att de flesta förvärv av jordbruksmark inom EU av praktiska skäl sker mellan parter inom EU.

⁽⁵⁾ Se Europaparlamentets betänkande om nuläget för koncentrationen av jordbruksmark i EU: hur kan man förenkla tillgången till mark för jordbrukare?, 2016/2141(INI), punkt 37.

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

⁽⁷⁾ Se punkt 2.4.1 i de frivilliga riktlinjerna. Markens avgörande betydelse för livsmedelstryggheten, med tanke på att tillgången är begränsad, betonas även i Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 21 januari 2015 om Markrofferi – en väckarklocka för Europa och ett överhängande hot mot familjejordbruken (yttrande på eget initiativ), punkt 6.3.

EU:s territorium utgörs av jordbruksmark, som i många fall utsätts för påtryckningar från andra intressen än jordbruket. Under vissa perioder förekommer dessutom en ökad efterfrågan på livsmedel, energi och biomassa. Varje år går ett område större än Berlin förlorat i Europa på grund av stadsutbredning och utbyggnad av transportinfrastruktur⁽⁸⁾.

Vissa nationella författningar⁽⁹⁾ och många nationella fastighetslagar säkerställer ett särskilt skydd för jordbruksmarken. Under senare tid har skyddet av jordbruksmark legat högt upp på den politiska dagordningen i flera länder. Sedan 2013, och i synnerhet efter att de övergångsperioder som beviljats genom anslutningsfördragen löpt ut⁽¹⁰⁾, har Ungern, Slovakien, Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien och Polen antagit fastighetslagar för att hantera den oönskade utvecklingen på deras marknader för jordbruksmark.

I dag kan behovet att reglera marknaderna för jordbruksmark vara särskilt angeläget i de länder som har genomgått omfattande jordreformer under senare år⁽¹¹⁾. Återlämnande och privatisering av statligt ägd jordbruksmark har genomförts eller pågår fortfarande i vissa medlemsstater⁽¹²⁾. Priset på jordbruksmark i dessa medlemsstater är dessutom fortfarande lågt jämfört med andra medlemsstater (se figur 1 i bilagan), trots den ökning som har konstaterats under den senaste 10-årsperioden (se figur 2 i bilagan)⁽¹³⁾. Jordbrukare har mot bakgrund av detta uttryckt farhågor om att andra investerare potentiellt kan vara intresserade av jordbruksmarken.

Föreskrifterna om försäljning av jordbruksmark syftar i regel till att bevara områdets jordbruksförhållanden, säkerställa en lämplig odling av marken, bevara de befintliga gårdarnas lönsamhet och skydda mot markspekulation. Sådana föreskrifter innehåller ofta ett krav på ett administrativt godkännande vid försäljning av jordbruksmark och ger de behöriga myndigheterna eller organen rätt att motsätta sig en försäljning som går emot syftena med föreskrifterna. Detta kan ofta bli fallet när jordbruksmarken ska säljas till en person som inte är jordbrukare samtidigt som en lokal jordbrukare som är i behov av mark är intresserad av den. De behöriga myndigheterna kan även ingripa om de anser att försäljningspriset inte står i proportion till jordbruksmarkens värde. Genom vissa föreskrifter om försäljning av jordbruksmark beviljas förköpsrättigheter till de offentliga myndigheterna eller organen så att de kan sälja marken vidare till en annan köpare eller arrendera ut den i linje med jordbrukspolitiken. Ett annat lagstiftningsförfarande för att hantera den lokala arrenderingen av jordbruksmark är att bevilja förköpsrättigheter till vissa kategorier av berörda parter, till exempel arrendatorn eller ägaren till den fastighet som gränsar till marken som är till salu⁽¹⁴⁾.

b) *De utländska investeringarna ökar, men ligger fortfarande på en låg nivå*

Utländska investeringar i jordbruksmark förefaller vara begränsade i Europa. Framför allt inom EU-15⁽¹⁵⁾ har inkommande investeringar i jordbruksmark tillhört undantagen⁽¹⁶⁾. De utländska investerarnas intresse har i stället riktats mot länderna i Central- och Östeuropa, där jordbruket sedan 1989 har genomgått en anmärkningsvärd övergång från statsägda gårdar och kooperativ till privata jordbruk i en marknadsekonomi.

Det är svårt att få fram tillförlitliga uppgifter om utländska investeringar som specifikt gäller jordbruksmark. Uppgifter som tagits fram av kommissionen via databasen Land Matrix⁽¹⁷⁾ visar till exempel att utländska investerare sedan 2004

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

⁽⁹⁾ Till exempel artikel 21.1 i Bulgariens författning, som föreskriver att "[j]ordbruksmark är en grundläggande nationell tillgång som åtnjuter särskilt skydd av staten och samhället".

⁽¹⁰⁾ I anslutningsfördragen beviljades tillfälliga undantag från principen om fri rörlighet för kapital vid förvärv av jordbruksmark. Under övergångsperioden fick de anslutande medlemsstaterna behålla sina nationella system, vilka innebar ett förbud mot att förvärva jordbruksmark för personer från andra EU-medlemsstater eller EES-länder. Dessa undantag upphörde att gälla den 1 januari 2014 för Bulgarien och Rumänien, den 1 maj 2014 för Ungern, Lettland, Litauen och Slovakien samt den 1 maj 2016 för Polen (Kroatiens undantag kommer att upphöra att gälla 2020, varefter Kroatien har möjlighet att begära en förlängning på tre år).

⁽¹¹⁾ Detta betonas till exempel av den ungerska nationalförsamlingens jordbrukskommitté i dess yttrande på eget initiativ av den 26 maj 2015 om den utredning som kommittén genomförde avseende de lagar som styr användningen och ägandet av jordbruksmark i de nya medlemsstaterna: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_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*, JRC Technical Reports, 2016.

⁽¹⁴⁾ Se även: 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, vol. 52, nr 2, 186–205.

⁽¹⁵⁾ De länder som utgjorde EU fram till 2004 var Österrike, Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

⁽¹⁶⁾ Det förekommer till exempel rapporter om kinesiska investeringar i franska jordbruk och vingårdar: R. Levesque, *Chinese purchases in the Berry*, i *La Revue foncière*, maj–juni 2016, s. 10.

⁽¹⁷⁾ Ett initiativ av International Land Coalition (ILC): www.landmatrix.org

har förvärvat rättigheter att använda eller kontrollera cirka 68 000 ha i Bulgarien, 8 000 ha i Litauen och 84 000 ha i Rumänien. Dessa beräknade förvärv motsvarar en andel av den totala odlingsbara marken på 1,3 % i Bulgarien, 2,3 % i Litauen och 0,4 % i Rumänien⁽¹⁸⁾. Situationen förefaller inte vara väsentligt annorlunda i de andra central- och östeuropeiska länderna. I den omfattning den finns tillgänglig antyder den officiella statistiken från Ungern och Polen samt undersökningar i Slovakien och Lettland att utländska aktörer äger eller kontrollerar cirka 1 % av den använda jordbruksmarken⁽¹⁹⁾.

De utländska investerarnas intresse för jordbruksmark verkar emellertid öka. I synnerhet förefaller det som om den globala finanskrisen påverkade intresset för investeringar i jordbruksmark. När turbulensen ökade på finansmarknaden använde investerarna sitt kapital för att investera i jordbruksmark⁽²⁰⁾. Under samma period har farhågor om livsmedelstrygghet och program för biobränsle och biogas bidragit till investerarnas ökade intresse⁽²¹⁾.

c) Förvärv av jordbruksmark på den politiska dagordningen

Farhågorna kring de utländska investeringarna i jordbruksmark är inte nya. Den senaste tidens uppgång i investeringarna har emellertid ökat oron i vissa medlemsstater. För det första har medlemsstaterna i vissa fall ansett att de utländska investerarna tränger undan de lokala jordbrukarna. För det andra, och mer nyligen, finns det en oro över att (de krympande) områdena av odlingsbar mark har blivit känsliga för spekulanter eller skrupelfria investerare. Farhågor har uttryckts om en ökande spekulation och koncentration av jordbruksmarken och den negativa inverkan detta har på livsmedelstryggheten, sysselsättningen, miljön, markkvaliteten och landsbygdsutvecklingen⁽²²⁾. Vissa kritiker ifrågasätter fördelarna med utländska förvärv i EU och hävdar att internationella investeringsfonder och företag berövar små och fattiga jordbrukare på deras resurser och hindrar utvecklingen på landsbygden⁽²³⁾.

Dessa farhågor har även tagits upp av de europeiska institutionerna. Den 21 januari 2015 utfärdade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén sitt yttrande Markrofferi – en väckarklocka för Europa och ett överhängande hot mot familj jordbruken⁽²⁴⁾. I yttrandet identifierades den fria rörligheten för kapital som en viktig drivkraft bakom det förvärv av jordbruksmark som kommittén anser vara "markrofferi".

Europaparlamentet har också visat intresse för ämnet. Man begärde en undersökning av omfattningen av markrofferiet inom EU, vilken offentliggjordes i maj 2015⁽²⁵⁾. Den 27 april 2017 antog Europaparlamentet sitt betänkande om nuläget för koncentrationen av jordbruksmark i EU: hur kan man förenkla tillgången till mark för jordbrukare⁽²⁶⁾. I betänkandet framhålls koncentrationen av jordbruksmark som ägs av ett fåtal företag inom och utanför jordbrukssektorn och de risker som detta innebär, däribland svårigheten att förvärva jordbruksmark (i synnerhet för småskaliga jordbruk och familjegårdar). Parlamentet kräver därför en bättre övervakning av utvecklingen på marknaderna för jordbruksmark.

⁽¹⁸⁾ Europeiska kommissionens interna arbetsdokument, *The Movement of Capital and the Freedom of Payments*, 5 mars 2015, SWD (2015) 58 final, s. 21. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att uppgifterna inte alltid finns lätt tillgängliga och att de befintliga uppskattningarna därför kan variera avsevärt. Det har till exempel även förekommit rapporter om att det utländska ägandet av jordbruksmark i Rumänien ökade med 57 % mellan 2010 och 2013 och att det motsvarade 7 % av den totala jordbruksmarken 2013: P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, *Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States*, JRC Technical Reports, 2016, s. 10.

⁽¹⁹⁾ Europaparlamentet, generaldirektoratet för EU-intern politik, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, studie, 2015, s. 19–20.

⁽²⁰⁾ Några exempel ges i Europaparlamentet, generaldirektoratet för EU-intern politik, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, studie, 2015, s. 23 (till exempel investeringar som gjorts av den nederländska koncernen Rabobank i Polen och Rumänien, det italienska försäkringsbolaget Generali i Rumänien, det tyska företaget Allianz i Bulgarien, den belgiska bank- och försäkringskoncernen KBC i östra Tyskland och Litauen).

⁽²¹⁾ Den finansiella och ekonomiska krisens inverkan på jordbruket är fortfarande omtvistad. Även om krisen var kännbar för jordbrukets inkomster 2009 återhämtade det sig snabbt för att sedan utjämna skillnaden ytterligare gentemot den genomsnittliga bruttolönen i ekonomin. Samtidigt märktes en tillfällig nedgång i utflödet av arbetskraft från jordbruket, och till och med stagnation eller ökning i vissa medlemsstater.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Gröna/EFA, Europaparlamentet (utgivare), *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. och Borrás, S.M. (red.) (2013), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Amsterdam, Transnational Institute, Van der Ploeg, J.D., Franco J.C. & Borrás S.M. (2015) *Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis*, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, 147–162, Ecoruralis (2016) *Land Issues and Access to Land*. http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (nedladdad 2016).

⁽²⁴⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén av den 21 januari 2015 om Markrofferi – en väckarklocka för Europa och ett överhängande hot mot familj jordbruken (yttrande på eget initiativ), punkterna 1.9 och 1.12.

⁽²⁵⁾ Europaparlamentet, generaldirektoratet för EU-intern politik, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, studie, 2015, s. 17, 24–25.

⁽²⁶⁾ Se Europaparlamentets betänkande om nuläget för koncentrationen av jordbruksmark i EU: hur kan man förenkla tillgången till mark för jordbrukare?, 2016/2141(INI).

I synnerhet uppmanas kommissionen att övervaka alla relevanta politikområden, nämligen jordbruk, finans och investering, "för att se huruvida de främjar eller motverkar koncentrationen av jordbruksmark i EU". Parlamentet uppmanar även kommissionen "att offentliggöra en tydlig och omfattande uppsättning av kriterier" som "klargör för medlemsstaterna vilka åtgärder som är tillåtna för marknaderna för jordbruksmark" enligt Europeiska unionens lagstiftning.

När det gäller den bredare politiska agendan kan andra politikområden vara möjliga inverkanse faktorer. I svaren på det senaste offentliga samrådet om en förenkling och modernisering av den gemensamma jordbrukspolitikens betonades ett antal frågor, däribland administrativa krav, föreskrifter om markanvändning och i synnerhet de höga priserna på jordbruksmark i vissa medlemsstater som stora problem för jordbrukarna. Farhågor har dessutom tidigare uttryckts avseende medlemsstaternas olika nivåer av direktstöd, vilka inte alltid har säkerställt lika villkor när det gäller tillgången till jordbruksmark. Skillnaden i direktstöd har även behandlats i den senaste fleråriga budgetramen (2014–2020) genom den så kallade externa konvergensen för direktstöd, och denna fråga kan komma att uppmärksammas igen.

Dessutom kan andra EU-åtgärder vara relevanta när det gäller förvärv av jordbruksmark. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849⁽²⁷⁾ började nyligen tillämpas. Direktivet syftar till att öka öppenheten om vem som faktiskt äger företag och stiftelser, vilket även kan minska den oro som för närvarande uttrycks genom begränsningar av möjligheten att förvärva jordbruksmark i vissa länder där myndigheterna fruktar att överföringar av aktier mellan juridiska personer som äger jordbruksmark kan användas för att kringgå de krav som ställs på förvärvarna. Kommissionens senaste förslag om ändring av detta direktiv kommer att öka öppenheten ytterligare.

När det gäller investerare från tredjeland har kommissionen nyligen lagt fram ett förslag om en ram för granskning av utländska direktinvesteringar med målet att skapa ett säkert rättsläge för medlemsstater som har eller vill inrätta mekanismer för att granska direktinvesteringar från tredjeland, eftersom unionen har exklusiv befogenhet när det gäller den gemensamma handelspolitiken, som inbegriper utländska direktinvesteringar⁽²⁸⁾. Genom förslaget inrättas en ram för medlemsstaterna, och i vissa fall för kommissionen som gör att de kan granska tredjelands direktinvesteringar i Europeiska unionen, samtidigt som varje medlemsstat tillåts beakta sin individuella situation och sina nationella omständigheter i syfte att skydda viktiga intressen med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. De nya reglerna ger medlemsstaterna möjlighet att anta eller bibehålla lämpliga mekanismer för granskning av utländska direktinvesteringar förutsatt att vissa villkor i förordningen uppfylls⁽²⁹⁾.

d) *Fördelarna med utländska investeringar på tillräckligt reglerade marknader för jordbruksmark*

I sina undersökningar fastslår FAO att utländska investeringar i jordbruksmark globalt sett gynnar de nationella ekonomierna, de lokala samhällena och hela jordbrukssektorn om de nationella institutionerna och föreskrifterna skapar incitament för alla aktörer på marknaden⁽³⁰⁾. I Europa har utländska investeringar varit en viktig källa till välbehövlig finansiering, teknologi och kunskap. De har även hjälpt till att förbättra produktiviteten och produktkvaliteten inom jordbruket⁽³¹⁾.

Den fria rörligheten för kapital är nödvändig för att öka de gränsöverskridande investeringarna och tillgången till finansiering för lokala företag. Det är värt att notera att jordbruket ofta har svårt att hitta finansiering av nödvändiga investeringar. Precis som andra småföretag påverkas små jordbruksföretag av kreditbegränsningar, och det finns indikationer på att jordbruket är underkapitaliserat i många länder⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

⁽²⁸⁾ I enlighet med artiklarna 3.1 e och 207.1 i EUF-fördraget.

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

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

⁽³¹⁾ Rapport från kommissionen till rådet, Översyn av övergångsbestämmelser om förvärv av jordbruksfastigheter i enlighet med anslutningsfördraget från 2005, 14.12.2010, s. 2, rapport från kommissionen till rådet, Översyn av övergångsbestämmelserna om förvärv av jordbruksmark och skog i anslutningsfördraget från 2003, 16.7.2008, s. 7, Europeiska kommissionens pressmeddelande http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en, Europeiska kommissionens pressmeddelande 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*, i Johan Swinnen och Louise Knops (red), *Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture*, Centre for European Policy Studies, 2013, s. 254, Sami Myyrä, *Agricultural Credit in the EU*, i Johan Swinnen och Louise Knops (se tidigare hänvisning), s. 260. Brister på kapitalmarknaden som är relevanta för jordbrukare har identifierats och diskuterats av Centre for European Policy Studies (CEPS) och Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS) Universitetet i Leuven: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, slutrapport 2007, s. 13–17, Centre for European Policy Studies (CEPS): *Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate*, slutrapport oktober 2010, s. 19–23.

De positiva effekterna av utländska investeringar har visats i flera av kommissionens undersökningar av övergångsperioderna⁽³³⁾ och även i externa undersökningar⁽³⁴⁾. I den utsträckning utländska investeringar har varit tillåtna (till exempel genom utarrendering av mark till företag och juridiska personer eller investeringar i livsmedelsindustrin) har dessa visat sig stimulera produktivitetsvinster inom jordbrukssektorn⁽³⁵⁾. Därför är det rimligt att dra slutsatsen att utländska investeringar kan skapa ett mervärde när det gäller underutnyttjad mark och göra att nedlagd mark åter börjar brukas. Sådana investeringar kan dessutom förbättra marknadstillgången för jordbrukarna och arbetsvillkoren för jordbruksarbetarna. Slutligen kan utländska investeringar öka jordbruksprodukternas exportpotential.

e) *Kommissionens rättsliga åtgärder beträffande nya fastighetslagar i vissa av medlemsstaterna*

De senaste ändringarna av lagstiftningen i Ungern, Slovakien, Lettland, Litauen, Bulgarien och Rumänien sammanfaller med utgången av de övergångsperioder under vilka anslutningsfördragen tillät länderna att begränsa möjligheten för investerare inom EU att köpa jordbruksmark.

De nya lagarna upphävde de begränsningar som föreskrevs i anslutningsfördragen. Samtidigt infördes vissa restriktioner med det uttalade målet att motverka spekulation och koncentration av jordbruksmark, bevara en sund och effektiv användning av jordbruksmarken, bevara en landsbygdsbefolkning, bekämpa fragmenteringen av jordbruksmarken eller främja livskraftiga, medelstora jordbruk. I detta syfte infördes särskilda villkor för förvärv av jordbruksmark genom de nya lagarna. Dessa villkor omfattar ett administrativt förhandsgodkännande och särskilda krav som att den som förvärv jordbruksmarken måste bruka marken själv, ha utbildning inom jordbruksområdet och ha bott eller varit verksam i det aktuella landet. Dessutom gynnar de nya lagarna vissa kategorier av förvärvare (till exempel arrendatorer, närboende jordbrukare eller lokalinvånare) och förbjuder i vissa fall försäljning till juridiska personer.

Kommissionen bekräftar att de ovannämnda målen är giltiga i sig. Efter att ha undersökt de nya lagarna var kommissionen emellertid oroad över att vissa bestämmelser bryter mot en grundläggande EU-princip, nämligen den fria rörligheten för kapital. I synnerhet anser kommissionen att bestämmelserna, inte formellt men i praktiken, diskriminerar medborgare i andra EU-länder eller medför andra oproportionerliga inskränkningar som kan påverka investeringarna negativt. Av detta skäl inledde kommissionen överträdelseförfaranden mot Bulgarien, Ungern, Litauen, Lettland och Slovakien 2015⁽³⁶⁾. Inget av länderna kunde undanröja de farhågor som kommissionen tog upp, och den 26 maj 2016 gick kommissionen vidare med förfarandet till det andra och sista steget innan ett hänskjutande till EU-domstolen kunde bli aktuellt⁽³⁷⁾.

2. Gällande EU-lagstiftning

Det finns ingen sekundär EU-lagstiftning som rör förvärv av jordbruksmark. Medlemsstaterna kan själva avgöra hur de vill reglera sina marknader för jordbruksmark. När de gör detta måste de emellertid respektera de grundläggande principerna i fördraget, först och främst de grundläggande friheterna och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.

a) *Den fria rörligheten för kapital och etableringsfriheten*

Rätten att förvärva, använda eller förfoga över jordbruksmark omfattas av principerna om fri rörlighet för kapital i artikel 63 och efterföljande i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*)⁽³⁸⁾.

⁽³³⁾ Se *Centre for European Policy Studies (CEPS)* och *Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS)* Universitetet i Leuven: *Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, slutrapport 2007, sammanfattning, s. ii, *Centre for European Policy Studies (CEPS): Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate*, slutrapport oktober 2010, sammanfattning.

⁽³⁴⁾ Se till exempel: 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*, juni 2010, volym 33, utgåva 3, s. 241–258, kapitel 2 och 7 (slutkommentar), 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*, i *World Development*, 2009, vol. 37, nr 11, s. 1755, L. Dries/J.F.M. Swinnen, *Foreign Direct Investment, Vertical Integration. And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector*, i *World Development*, 2004, vol. 32, nr 9, s. 1525 och följande, 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, vol. 52, nr 2, 202.

⁽³⁶⁾ Mer information finns i: IP/15/4673 av den 23 mars 2015 och IP/15/4877 av den 29 april 2015.

⁽³⁷⁾ Mer information finns i: IP/16/1827 av den 26 maj 2016.

⁽³⁸⁾ Detta har bekräftats av flera av EU-domstolens domslut, se till exempel mål C-370/05, Festersen, n 21–23, mål C-452/01, Ospelt, n 24.

Dessa bestämmelser i fördraget innebär att både investeraren och mottagaren av investeringarna har lagstadgade rättigheter. Som regel är alla restriktioner av kapitalrörelsen förbjudna mellan medlemsstaterna, men även mellan medlemsstaterna och tredjeland. EU-domstolen har gjort tolkningen att begreppet restriktion avser alla åtgärder som begränsar investeringarna eller som kan hindra, avskräcka eller göra dem mindre lockande⁽³⁹⁾.

Om en investering i jordbruksmark gynnar företagsverksamheten inom jordbruket kan den även omfattas av etableringsfriheten. Genom artikel 49 i EUF-fördraget förbjuds alla inskränkningar för medborgare (juridiska eller fysiska personer) i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium för att starta och utöva verksamhet som egenföretagare, till exempel inom jordbruket.

En väsentlig beståndsdel av alla grundläggande rättigheter är principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet. Genom denna princip förbjuds både direkt och indirekt diskriminering (dold diskriminering). Det senare avser nationella bestämmelser som rör utövandet av de grundläggande friheterna och som inte uttryckligen är diskriminerande på grund av nationalitet, men som i praktiken kan leda till motsvarande resultat.

I artikel 345 i EUF-fördraget fastställs att "fördragen ska inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning". De nationella bestämmelser som reglerar förvärv eller användning av jordbruksmark gäller även egendomsrättigheter, men artikel 345 i EUF-fördraget hindrar inte att de grundläggande friheterna eller andra grundläggande fördragsprinciper gäller. EU-domstolen har genom etablerad rättspraxis avvisat en bred tolkning av artikel 345 i EUF-fördraget. I domen i Konle-målet avseende förvärv av fast egendom i etableringssyfte gjorde domstolen följande klargörande av artikeln, vilken då betecknades som artikel 222: "Enligt artikel 222 i fördraget ansvarar varje medlemsstat fortfarande för ordningen för fast egendom, men det bör på denna punkt ändå framhållas att denna bestämmelse inte leder till att en sådan ordning inte omfattas av fördragets grundläggande bestämmelser"⁽⁴⁰⁾. Följaktligen ger artikel 345 i EUF-fördraget medlemsstaterna behörighet att fatta beslut avseende ordningen för fast egendom, men med förbehåll för kraven i EU-lagstiftningen.

b) *Inskränkningar av grundläggande rättigheter och möjliga motiveringar*

I regel är nationella åtgärder som kan hindra utövandet av de grundläggande friheterna endast tillåtna om ett antal villkor är uppfyllda. Åtgärderna får inte vara diskriminerande, de måste vara motiverade av ett tvingande allmänintresse, de ska vara anpassade så att de uppfyller det önskade målet, de får inte gå längre än vad som behövs för att uppfylla målet, och de får inte ersättas av mindre restriktiva alternativa metoder (proportionalitetsprincipen, se avsnitt 3b nedan för mer information). Dessutom måste de nationella åtgärderna uppfylla andra av EU-lagstiftningens principer, däribland principen om rättssäkerhet.

När det gäller den fria rörligheten för kapital i synnerhet föreskrivs genom artikel 65 i EUF-fördraget att denna frihet inte ska påverka vissa av medlemsstaternas rättigheter. Dessa omfattar rätten att tillämpa särskilda nationella skatteregler och försiktighetsåtgärder, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut. Dessutom, och i mer allmänt intresse, ger artikel 65.1 b i EUF-fördraget medlemsstaterna rätt "att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet".

Andra överväganden gäller avseende rörligheten för kapital till och från tredjeland. EU-domstolen betonade att den "äger rum i ett annat rättsligt sammanhang" än det som förekommer inom unionen. Följaktligen kan ytterligare motiveringar vara godtagbara enligt fördraget när det gäller inskränkningar för tredjeland⁽⁴¹⁾. Motiveringarna kan även ges en bredare tolkning⁽⁴²⁾. Dessutom, vilket i praktiken är ännu viktigare, är alla inskränkningar som fanns innan kapitalrörelsen avreglerades hävdvunna enligt artikel 64.1 i EUF-fördraget. Det relevanta datumet är den 31 december 1993 för alla medlemsstater utom Bulgarien, Estland och Ungern (den 31 december 1999) och Kroatien (den 31 december 2002). Detta betyder att de inskränkningar som fanns före dessa datum och som påverkar medborgare i tredjeland inte kan ifrågasättas på grundval av principen om den fria rörligheten för kapital enligt fördraget.

⁽³⁹⁾ När det gäller definitionen av restriktioner av kapitalrörelsen, se EU-domstolens mål C-112/05, Volkswagen, n 19, EU-domstolens förenade mål C-197/11 och 203/11 Libert, n 44, EU-domstolens mål C-315/02, Lenz, n 21.

⁽⁴⁰⁾ EU-domstolens mål C-302/97, Konle, n 38. Se även C-367/98, kommissionen mot Portugal, n 48, mål C-463/00, kommissionen mot Spanien ("gyllene aktier"), n 56. Se även målen C-163/99, C-98/01, kommissionen mot Förenade kungariket ("gyllene aktier i BAA"), C-452/01, Ospelt, n 24, C-174/04, kommissionen mot Italien ("upphävande av rösträtt i privatiserade företag"), de förenade målen C-463/04 och 464/04, Federconsumatori, C-244/11, kommissionen mot Grekland ("gyllene aktier i strategiska aktiebolag"), 15 och 16. Se även AG Roemers yttrande av den 27 april 1966 i de förenade målen 56/64 och 58/64, Consten och Grundig, REG. s 352 (366), mål C-105/12, Essent, n. 36.

⁽⁴¹⁾ EU-domstolens mål C-101/05, Skatteverket, n 36, C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, n 171.

⁽⁴²⁾ Se till exempel mål C-446/04, FII Group.

c) *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*

Slutligen kan andra bestämmelser i EU-lagstiftningen få betydelse för förfarandet med att förvärva, använda eller förfoga över jordbruksmark, till exempel rätten till egendom (artikel 17 i stadgan), rätten till fritt yrkesval (artikel 15 i stadgan) och näringsfriheten, inbegripet avtalsfriheten (artikel 16 i stadgan).

d) *Rättssäkerhetsprincipen*

Vid sidan av ovanstående måste principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar också följas. Dessa principer kräver i synnerhet att bestämmelser som innebär negativa konsekvenser för enskilda individer bör vara tydliga och exakta och att tillämpningen av bestämmelserna ska vara förutsägbara för de berörda parterna⁽⁴³⁾. Rätten att förlita sig på principen om skydd av berättigade förväntningar gäller alla personer som befinner sig i en situation där en offentlig myndighet har skapat förväntningar som är motiverade⁽⁴⁴⁾. Slutligen måste de grundläggande rättigheterna respekteras.

3. EU-domstolens inställning till jordbruksmark

Vissa nationella fastighetslagar som begränsar den fria rörligheten för kapital har ifrågasatts i nationella domstolar, vilka vände sig till EU-domstolen för en korrekt tolkning av EU-lagstiftningen. Följaktligen har EU-domstolen redan haft tillfälle att förklara i sina förhandsavgöranden hur EU-lagstiftningen påverkar de gränsöverskridande investeringarna i jordbruksmark.

a) *Jordbrukspolitiska mål som kan motivera inskränkningar av de grundläggande friheterna*

EU-domstolen har konstaterat att jordbruksmark är en tillgång med särskilda förutsättningar. I sina domslut avseende förvärv av jordbruksfastigheter har domstolen fastslagit ett antal allmänpolitiska mål som i princip kan motivera begränsningar av investeringarna i jordbruksmark, till exempel

- att utöka storleken på markinnehaven så att de kan utnyttjas på ekonomisk grund för att förhindra markspekulation⁽⁴⁵⁾,
- bevara jordbrukssamhällena, fördela markägandet så att det blir möjligt att utveckla livskraftiga gårdar och samtidigt bevara en blomstrande landsbygd, uppmuntra en förnuftig användning av den tillgängliga marken genom att motstå trycket på jordbruksmarken, förhindra naturkatastrofer samt att bibehålla och utveckla ett livskraftigt jordbruk på grundval av sociala överväganden och planering av jordbruksmarken (vilket innebär att använda jordbruksmarken för sitt avsedda syfte och fortsätta att använda den under lämpliga förhållanden)⁽⁴⁶⁾,
- bevara en traditionell form av jordbruk på jordbruksmarken genom självägande och säkerställa att jordbruksfastigheterna i första hand bebos och brukas av ägarna, bevara ett permanent jordbrukssamhälle och uppmuntra en förnuftig användning av den tillgängliga marken genom att motstå trycket på jordbruksmarken⁽⁴⁷⁾,
- att för fysiska och regionala planeringsändamål och i allmänhetens intresse bevara en permanent befolkning och en ekonomisk verksamhet som är oberoende av turistsektorn i vissa regioner⁽⁴⁸⁾,
- bevara det nationella territoriet inom de områden som är avsedda för militära ändamål och skydda militära intressen från att utsättas för verkliga, specifika och allvarliga risker⁽⁴⁹⁾.

Vid flera tillfällen har EU-domstolen framhållit att målen i fråga är förenliga med målen i den gemensamma jordbrukspolitikens enligt artikel 39 i EUF-fördraget. Denna bestämmelse syftar bland annat till att säkerställa en rättvis levnadsstandard i jordbrukssamhällena med utgångspunkt i jordbrukets särskilda karaktär (t.ex. den sociala strukturen, de strukturella och naturliga skillnaderna mellan de olika jordbruksregionerna). Det är viktigt att notera att EU-domstolen har fastställt sin rättspraxis från fall till fall och alltid gjort en bedömning av åtgärderna med beaktande av de särskilda omständigheterna i varje mål. I linje med etablerad rättspraxis måste undantagen från de grundläggande friheterna tolkas restriktivt. Under alla omständigheter kan rent ekonomiska ändamål inte motivera avvikelser från de grundläggande friheterna.

⁽⁴³⁾ EU-domstolens mål C-17/03, VEMW, n 80

⁽⁴⁴⁾ EU-domstolens förenade mål C-182/03 och C-217/03, Forum 187, n 147

⁽⁴⁵⁾ Mål C-182/83 Fearon, n 3.

⁽⁴⁶⁾ Mål C-452/01 Ospelt, n 39, 43.

⁽⁴⁷⁾ Mål C-370/05 Festersen, n 27, 28.

⁽⁴⁸⁾ Mål C-302/97 Konle, n 40, de förenade målen C-519/99 till C-524/99 och C-526/99 till C-540/99 Reisch, n 34.

⁽⁴⁹⁾ Mål C-423/98 Albore, n 18, 22.

b) *Efterlevnad av proportionalitetsprincipen*

Samtidigt som EU-domstolen har godtagit flera politiska mål som legitima inom detta område har den genomfört en djupgående granskning av proportionaliteten i de nationella åtgärder som begränsar de grundläggande friheterna. Vid en bedömning av proportionaliteten bör alla verkliga och rättsliga omständigheter i målet beaktas, både med hänsyn till säljarnas och de potentiella köparnas utövande av de grundläggande friheterna och utifrån det allmänintresse som eftersträvas. Proportionalitetsprincipen kräver att de begränsande bestämmelserna är lämpliga för att uppnå det avsedda målet och att de tjänar det berättigade allmänintresset på ett konsekvent och systematiskt sätt⁽⁵⁰⁾. De får inte heller gå längre än vad som är nödvändigt för att uppfylla det allmänna intresset. Slutligen är en begränsande åtgärd inte proportionerlig om det finns en möjlig alternativ åtgärd som skulle kunna uppfylla allmänhetens intresse på ett sätt som är mindre restriktivt för den fria kapitalrörelsen eller etableringsfriheten⁽⁵¹⁾.

Det är de nationella myndigheterna som ska visa att deras lagstiftning är förenlig med proportionalitetsprincipen. Detta betyder att lagstiftningen måste vara lämplig och nödvändig för att uppnå det uttalade målet och att detta mål inte kan uppnås med förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller leder till mindre störningar av handeln inom Europeiska unionen⁽⁵²⁾. I detta avseende måste de skäl som åberopas av en medlemsstat som motivering stödjas av lämpliga bevis eller en analys av lämpligheten och proportionaliteten i de begränsande åtgärderna⁽⁵³⁾.

4. Slutsatser om föreskrifterna avseende förvärv av jordbruksmark

I detta tolkningsmeddelande har kommissionen hänvisat till de olika behoven och formerna av föreskrifter när det gäller jordbruksmark. Många av föreskrifterna har funnits under flera år, medan andra är nyare. I detta sista kapitel diskuteras några av de bestämmelser som ingår i den lagstiftning som reglerar marknaderna för jordbruksmark och som kräver större uppmärksamhet. I kapitlet dras några slutsatser utifrån rättspraxis som kan ge vägledning till medlemsstaterna om hur marknaderna för jordbruksmark kan regleras i överensstämmelse med EU-lagstiftningen och på ett sätt som balanserar behovet att locka kapital till landsbygden med strävan att uppnå berättigade politiska mål.

a) *Förhandstillstånd*

Det framgår av rättspraxis att kravet på ett administrativt godkännande vid överlåtelse av jordbruksmark begränsar den fria rörligheten för kapital, men att detta ändå kan vara motiverat enligt EU-lagstiftningen under vissa förhållanden. EU-domstolen har konstaterat att övervakningsåtgärder efter att överlåtelsen av jordbruksmark har ägt rum inte kan förhindra en överlåtelse som strider mot det eftersträvade jordbruksmålet. Alternativen till ett system med förhandstillstånd skulle sannolikt ge marktransaktionen mindre rättssäkerhet. Åtgärder i efterhand, till exempel annullering av överföringen, hade undergrävt den rättssäkerhet som är av avgörande betydelse för alla marköverföringssystem⁽⁵⁴⁾. På grundval av detta kan system som omfattar förhandstillstånd vara godtagbara under vissa omständigheter.

EU-domstolen har framför allt betonat att ett system med förhandstillstånd inte får möjliggöra skönsmässiga bedömningar som kan leda till godtycklig användning och godtyckliga beslut av den behöriga myndigheten. Systemet får inte, med EU-domstolens egna ord "innebära att de nationella myndigheterna kan agera på ett sådant skönsmässigt sätt att [EU-lagstiftningen] fråntas all ändamålsenlig verkan". För att ett sådant system ska vara förenligt med EU-lagstiftningen måste det därför "grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, för att tillräckligt begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning"⁽⁵⁵⁾. Kriterierna måste vara exakta⁽⁵⁶⁾. Dessutom måste alla berörda personer ha möjlighet till rättslig prövning⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Se EU-domstolens mål C-243/01, Gambelli, n 67, mål C-169/07, Hartlauer, n 55 och den rättspraxis som nämns i domslutet.

⁽⁵¹⁾ När det gäller proportionalitetsprincipen hänvisas i första hand till EU-domstolens mål C-543/08, kommissionen mot Portugal, n 83.

⁽⁵²⁾ EU-domstolens mål C-333/14, Scotch Whiskey, n 53.

⁽⁵³⁾ EU-domstolens mål C-333/14, Scotch Whiskey, n 54.

⁽⁵⁴⁾ Se t.ex. mål C-452/01, Ospelt n 43–45. I andra mål kom EU-domstolen fram till ett annat resultat. I Reisch-målet framhöll domstolen till exempel att kravet på ett förhandstillstånd i detta fall kunde ersättas med ett system med förhandsanmälan, och att kravet därför var oproportionerligt, se de förenade målen C-515/99, Reisch et al., n 37–38 och den rättspraxis som nämns i domslutet. Det bör noteras i detta sammanhang att en anmälningsskyldighet vanligtvis utgör en inskränkning som måste motiveras och stämma överens med proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen och de grundläggande rättigheterna, se till exempel Reisch, cit., n 32, mål C-213/04, Burtscher, n 43.

⁽⁵⁵⁾ Se till exempel mål C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, n 35.

⁽⁵⁶⁾ Mål C-201/15, AGET Iraklis, n 99–101.

⁽⁵⁷⁾ Se EU-domstolens mål C-54/99, Eglise de Scientologie, n 17, C-205/99, Analir, n 38.

Med avseende på ett program för förhandstillstånd enligt vilket tillstånd kunde beviljas under "andra särskilda omständigheter" har EU-domstolen konstaterat att sådana tillståndskriterier var för vaga och gjorde att enskilda individer inte kunde bekanta sig med omfattningen av de rättigheter och skyldigheter som följer av principerna om fri rörlighet för kapital⁽⁵⁸⁾. På liknande sätt ansåg domstolen att det är oproportionerligt att införa skyldigheten att ha en "tillräcklig anknytning till kommunen" som ett villkor för förvärvet, vilket lagen i fråga i detta fall definierade som att förvärvaren "har ett yrkesmässigt, familjerelaterat, socialt eller ekonomiskt band till kommunen på grund av betydande omständigheter som föreligger sedan lång tid"⁽⁵⁹⁾.

b) *Förköpsrättigheter (förhandsrätt) till förmån för jordbrukare*

EU-domstolens rättspraxis visar att förköpsrättigheter till förmån för vissa kategorier av kunder (till exempel arrendatorer) under vissa omständigheter kan vara motiverade på grundval av de jordbrukspolitiska målen. I samband med Ospelt-målet⁽⁶⁰⁾ undersökte EU-domstolen ett program för förhandstillstånd avseende förvärv av jordbruksmark. Domstolen undersökte proportionaliteten i de åtgärder som innebar att personer utanför jordbrukssektorn förbjöds att förvärva jordbruksmark i syfte att upprätthålla ett livskraftigt jordbrukssamhälle och bibehålla en fortsatt användning av marken.

Man övervägde om det kunde finnas åtgärder som var mindre begränsande för den fria rörligheten för kapital än ett förbud för personer utanför jordbrukssektorn att förvärva jordbruksmark. I detta särskilda sammanhang fastslog EU-domstolen att mekanismer som ger förköpsrätt kunde införas för arrendatorer. Om dessa inte förvärvade fastigheten kunde personer utanför jordbrukssektorn få tillstånd att förvärva marken under förutsättning att de åtog sig att fortsätta att odla jordbruksmarken.

Om målet är att underlätta jordbrukarnas förvärv av jordbruksmark kan förköpsrättigheter till förmån för arrendatorer eller jordbrukare därför mer generellt anses vara en proportionerlig inskränkning av den fria kapitalrörelsen i den mån de är mindre begränsande än ett förbud mot förvärv för personer utanför jordbrukssektorn.

c) *Prisreglering*

Statliga insatser för att förhindra alltför höga priser på jordbruksmark kan under vissa omständigheter vara motiverade enligt EU-lagstiftningen. Detta gäller i synnerhet de bestämmelser som gör att de nationella myndigheterna kan förbjuda försäljning av mark om priset kan anses vara alltför spekulativt utifrån objektiva kriterier.

Även om en prisreglering inte begränsar de utländska investeringarna i jordbruksmark per automatik, mot bakgrund av den definition som ges av EU-domstolen, räknas begränsningar av parternas frihet att bestämma priserna vanligen som inskränkningar⁽⁶¹⁾. I princip begränsas både den gränsöverskridande investerarens och investeringsmottagarens frihet om de inte kan bestämma priset fritt enligt regeln om tillgång och efterfrågan. En begränsning av den fria prissättningen kan emellertid vara motiverad under vissa omständigheter⁽⁶²⁾. Förebyggandet av orimliga (alltför spekulativa) priser,

⁽⁵⁸⁾ Mål C-370/05, Festersen, n 43.

⁽⁵⁹⁾ De förenade målen C-197/11 och C-203/11, Eric Libert, n 57–59. Se även EU-domstolens ifrågasättande i Mål C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, n 37 och 38 med avseende på kriterierna "med hänsyn till allmännyttans intressen".

⁽⁶⁰⁾ Mål C-452/01, Ospelt n 52.

⁽⁶¹⁾ När det gäller definitionen av restriktioner av kapitalrörelsen, se EU-domstolens mål C-112/05, Volkswagen, n 19, de förenade målen C-197/11 och 203/11 Libert, n 44, mål C-315/02, Lenz, n 21. Nationella bestämmelser som inskränker parternas frihet att bestämma priserna för sina transaktioner har även ansetts vara inskränkningar när det gäller etableringsfriheten och det fria tillhandahållandet av tjänster (se till exempel mål C-327/12, SOA, n 58, de förenade målen C-94/04 och C-202/04, Cipolla and others, n 60). När det gäller den fria rörligheten för varor finns mer information i EU-domstolens mål 82/77, van Tiggele, n 21, 231/83, Cullet, n 29, C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft v LIBRO, n 2, C-333/14, Scotch Whisky Association, n 32 där EU-domstolen med avseende på etableringsfriheten framhöll att "den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet – enbart på grund av det faktum att den gör det omöjligt att låta det lägre självkostnadspriset på importerade produkter avspegla sig i försäljningspriset till konsumenten – [är] ägnad att hindra tillträdet till den brittiska marknaden för alkoholhaltiga drycker som saluförs lagligen i andra medlemsstater än Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och utgör således en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 34 FEUF".

⁽⁶²⁾ Se den rättspraxis som nämns ovan och EU-domstolens mål C-577/11, DKV Belgium SA, där EU-domstolen framhöll att den belgiska prisregleringen av försäkringspremier inom sjukvårdssektorn var en motiverad och proportionerlig inskränkning. EU-domstolen underströk bland annat att ett av kännetecknen för en sjukhusförsäkring är det faktum att sannolikheten för försäkringsgivarna ökar med försäkringstagarens ålder (n 43). EU-domstolen ansåg därför att ett system med en höjning av premien så som fallet var i den belgiska lagstiftningen för det aktuella målet garanterar att försäkringstagaren vid den ålder då han eller hon behöver försäkringen inte drabbas av en kraftig och oväntad höjning av försäkringspremien (n 49).

oavsett om de är för höga eller för låga, förefaller vara en berättigad motivering mot bakgrund av de jordbrukspolitiska syften som har fastställts av EU-domstolen. Prisregleringar som baseras på objektiva, icke-diskriminerande, exakta och väl underbyggda kriterier kan vara lämpliga för att bekämpa överdriven markspekulation eller för att hjälpa professionella jordbrukare att undvika inköpskostnader som kan äventyra lönsamheten i deras verksamhet. Samtidigt kan de även visa sig vara nödvändiga om de inte går längre än vad som behövs för att bekämpa överdriven markspekulation eller att bibehålla jordbrukets lönsamhet. I sådana fall måste det säkerställas att det inte finns mindre betungande åtgärder än prisregleringar för att förhindra en orimlig prissättning. Proportionaliteten i en nationell lag om prisreglering måste utvärderas mot bakgrund av alla faktiska och rättsliga omständigheter i det aktuella fallet. Argumenten för proportionalitet är sannolikt starkare när det gäller marknader som är sårbara för överdriven spekulation, såsom vissa marknader för jordbruksmark.

Resultatet av undersökningarna av prisregleringen bekräftas av EU-domstolens rättspraxis avseende statligt stöd i samband med privatisering av jordbruksmark. EU-domstolen konstaterade att försäljningen av offentlig mark till ett lägre pris än dess marknadsvärde kan utgöra statligt stöd⁽⁶³⁾. Detta beror på att försäljningen innebär en fördel för köparen och samtidigt en inkomstförlust, vilket följaktligen leder till en minskning av statsbudgeten. För att undvika beviljande av statligt stöd och därigenom uppfylla kraven i artikel 107 i EUF-fördraget måste privatiseringen av jordbruksmark genomföras till ett pris som ligger så nära marknadsvärdet som möjligt. Därför måste metoden för att värdera marken omfatta en uppdaterad mekanism som tar hänsyn till den senaste utvecklingen på marknaden (till exempel kraftigt stigande priser)⁽⁶⁴⁾.

I ett senare domslut utvecklade EU-domstolen denna rättspraxis ytterligare. Detta innebär ett förtydligande av det marknadsvärde vid vilket offentligt ägd mark måste säljas. I det aktuella fallet valde den behöriga myndigheten, med stöd av bestämmelserna i den nationella lagstiftningen, att inte godkänna försäljningen av en fastighet till högstbjudande i en offentlig upphandling med motiveringen att budet var starkt oproportionerligt i förhållande till markens värde. EU-domstolen höll med om att en försäljning till högstbjudande inte nödvändigtvis leder till ett pris som avspeglar marknadsvärdet och att det högsta budet därmed kan vara oproportionerligt. Detta kan vara fallet om budet ligger avsevärt högre än alla andra anbudspriser eller expertbedömningar⁽⁶⁵⁾. Domstolen hänvisade till generaladvokatens detaljerade diskussion om hur marknadsvärdet ska bedömas⁽⁶⁶⁾. EU-domstolen drog slutsatsen att en prisreglering som förbjuder försäljning av offentligt ägd mark till högstbjudande inte kan anses vara statligt stöd, under förutsättning att regleringen leder till ett pris som ligger så nära markens marknadsvärde som möjligt⁽⁶⁷⁾.

d) Skyldigheten för förvärvaren att själv bruka marken

Även om EU-domstolen har erkänt behovet att säkerställa ett dominerande självägande av den odlingsbara marken som ett berättigat samhällsmål⁽⁶⁸⁾ medger dess befintliga rättspraxis inte något allmänt krav på självägande vid förvärv av jordbruksmark som en proportionerlig åtgärd. I domslutet i Ospelt-målet riktade EU-domstolen sig till en särskild nationell begränsning av förvärvet av jordbruksmark med syftet att säkerställa en fortsatt användning av jordbruksmarken. Enligt lagen i fråga godkändes förvärv av jordbruksmark endast om vissa villkor var uppfyllda, bland annat att förvärvaren åtog sig att bruka jorden själv⁽⁶⁹⁾. I det aktuella fallet nekades tillstånd trots att förvärvaren (en juridisk person) gick med på att arrendera ut jordbruksfastigheterna till samma jordbrukare som tidigare hade brukat marken. EU-domstolen konstaterade att kravet på självägande för att förvärva jordbruksmark var oproportionerligt, eftersom detta villkor minskade möjligheten att arrendera ut marken till jordbrukare som inte hade egna medel att förvärva mark. Det eftersträvade målet hade kunnat uppnås genom mindre begränsande åtgärder, nämligen genom villkoret att förvärvaren måste försäkra att marken även i fortsättningen används för jordbruk⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ I regel kan förekomsten av statligt stöd uteslutas om försäljningen av offentligt ägd mark äger rum i enlighet med normala marknadsförhållanden. Detta kan säkerställas om försäljningen genomförs enligt ett konkurrensutsatt, öppet, icke-diskriminerande och ovillkorligt anbudsförfarande som gör att alla intresserade och behöriga budgivare kan delta i processen i enlighet med principerna om offentlig upphandling i EUF-fördraget (se punkt 89 och följande i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1) och den relevanta rättspraxis som nämns i tillkännagivandet). För att undvika statligt stöd och därigenom uppfylla kraven i artikel 107 i EUF-fördraget måste annars andra metoder användas för att säkerställa att privatiseringen av jordbruksmark genomförs till ett pris som motsvarar det pris som en privat försäljare hade godtagit under normala marknadsförhållanden.

⁽⁶⁴⁾ EU-domstolens mål C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, n 35, 43, 54.

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

⁽⁶⁶⁾ Generaladvokat Cruz Villalóns slutanförande den 17 mars 2015 i mål C-39/14, n 69–79.

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

⁽⁶⁸⁾ Mål C-370/05 Festersen, n 27, 28.

⁽⁶⁹⁾ Vissa andra villkor tillämpades, särskilt avseende utbildning inom jordbruksområdet (se mål C-452/01, Ospelt n 13).

⁽⁷⁰⁾ Mål C-452/01, Ospelt n 49–53.

Förutom de möjliga rättsliga invändningarna mot bakgrund av den fria rörligheten för kapital kan det även förfalla som om kravet på självägande inkräkter på de grundläggande rättigheterna. Om en person som förvärvat jordbruksmark måste samtycka till att bruka marken själv kommer detta att påverka personens möjlighet att utöva annan yrkesverksamhet och därigenom innebära en inskränkning av näringsfriheten (artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna). Samma sak kan gälla för personens rätt att utöva ett fritt valt eller accepterat yrke (artikel 15 i stadgan).

e) *Utbildning inom jordbruksområdet*

Villkoret att förvärvaren av jordbruksmark ska ha en särskild utbildning inom jordbruksområdet utgör en begränsning som ger upphov till tvivel om dess proportionalitet.

För det första förefaller det inte vara nödvändigt att förvärvaren själv har en lämplig utbildning så länge han eller hon kan garantera att marken kommer att odlas på korrekt sätt ⁽⁷¹⁾.

För det andra, och ännu viktigare, förefaller det som om utbildningskravet i allmänhet går längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa en korrekt odling av marken eller en hög produktivitet och kvalitet i jordbruket. Faktum är att "jordbrukare" inte är ett reglerat yrke i någon av medlemsstaterna i den mening att det finns särskilda rättsliga krav på kvalifikationer ⁽⁷²⁾. Därför går det inte att dra slutsatsen att en effektiv jordbrukssektor förutsätter en obligatorisk yrkesutbildning. Mot bakgrund av detta måste särskilda utbildningskrav för förvärv av jordbruksmark ha en särskild motivering i all nationell lagstiftning, och om en sådan motivering inte finns förefaller kravet vara en obefogad och oproportionerlig begränsning av den fria rörligheten för kapital. För att komma till en annan slutsats måste medlemsstaterna kunna visa varför vissa kvalifikationer är nödvändiga vid förvärv av jordbruksmark, även om jordbruksverksamhet i allmänhet tillåts utan något formellt behörighetsbevis. Dessa överväganden ifrågasätter inte att en framgångsrik och hållbar jordbruksverksamhet kräver en lämplig yrkesutbildning.

f) *Hemvistkrav*

Vid flera tillfällen har EU-domstolen uttalat sig om nationella bestämmelser som kräver att en person som förvärvat jordbruksmark måste vara bosatt på eller i närheten av den aktuella fastigheten. I ett tidigt preliminärt domslut när bestämmelserna om fri rörlighet för kapital ännu inte var direkt tillämpliga konstaterade EU-domstolen att ett sådant krav, under vissa villkor, är förenligt med etableringsfriheten ⁽⁷³⁾. Av senare rättspraxis framgår emellertid att ett hemvistkrav är oförenligt med principerna om fri rörlighet för kapital.

I samband med Ospelt-målet fastslog EU-domstolen att det inte var förenligt med lagen att kräva att förvärvaren måste vara bosatt på fastigheten ⁽⁷⁴⁾. Fyra år senare, 2007, ansåg domstolen att kravet att förvärvaren ska bosätta sig permanent på den fastighet som är föremål för försäljningen är oproportionerligt. EU-domstolen konstaterade att ett sådant hemvistkrav är särskilt restriktivt med tanke på att det inte bara påverkar den fria rörligheten för kapital och etableringsfriheten, utan även förvärvarens rätt att fritt välja bostad ⁽⁷⁵⁾.

I detta fall var ett av skälen bakom idén att införa ett krav på permanent hemvist på fastigheten att avskräcka från fastighetsspekulation. EU-domstolen diskuterade de olika motiveringarna för ett sådant krav i detalj och avvisade alla. Domstolen drog slutsatsen att andra åtgärder, som är mindre skadliga för den fria rörligheten för kapital och de grundläggande rättigheterna än hemvistkravet, måste övervägas för att minska förekomsten av markspekulation. EU-domstolen gav som exempel en högre skatt på återförsäljning av mark som äger rum en kort tid efter förvärvet eller ett krav på en längre minimiperiod för utarrendering av jordbruksmark ⁽⁷⁶⁾.

Beträffande kravet att bosätta sig på den fastighet som ska förvärvas gäller samma sak för kravet att vara medborgare i det land eller den kommun som marken tillhör. Faktum är att alla hemvistkrav utgör en indirekt diskriminering på grund av nationalitet. EU-domstolen har konsekvent framhållit att nationella bestämmelser "som föreskriver en distinktion grundad på bosättningskriteriet på så sätt att den förvägrar utomlands bosatta vissa förmåner i fråga om beskattning, som däremot beviljas invånare bosatta inom landets territorium, [riskerar] att till största delen vara till förfång för medborgare från andra medlemsstater. De som är bosatta utomlands är i själva verket oftast icke-medborgare" ⁽⁷⁷⁾. I detta sammanhang bör det noteras att alla krav på kunskaper i det berörda landets språk hade mött liknande invändningar.

⁽⁷¹⁾ Som en följd av resonemanget i Ospelt, mål C-452/01, Ospelt n 49–53.

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

⁽⁷³⁾ Mål C-182/83, Fearon, para 9–11.

⁽⁷⁴⁾ Mål C-452/01, Ospelt n 54.

⁽⁷⁵⁾ Mål C-370/05, Festersen, n 35, 40. Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier är en grundläggande rättighet enligt protokoll nr 4 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, och även enligt artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁽⁷⁶⁾ Mål C-370/05, Festersen, n 39.

⁽⁷⁷⁾ Mål C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt v Schumacker, n 28, C-513/03, van Hilten-van der Heijden, n 44, C-370/05 Festersen, n 25. I mål C-11/07, Eckelkamp, n 46 (högre skatt för icke-medborgare)

g) *Förbud mot försäljning till juridiska personer*

En nationell bestämmelse som förbjuder försäljning av jordbruksmark till juridiska personer är en inskränkning av den fria rörligheten för kapital och, i förekommande fall, etableringsfriheten. Utifrån EU-domstolens rättspraxis går det att dra slutsatsen att en sådan inskränkning sannolikt inte är motiverad. Vid en undersökning av kravet att förvärvaren måste bruka jorden själv fastslog EU-domstolen att en sådan inskränkning i själva verket hindrar juridiska personer från att förvärva jordbruksmark. I det aktuella fallet ifrågasatte domstolen om detta var nödvändigt för att uppnå målen i den berörda lagen, nämligen att säkerställa en fortsatt användning av jordbruksmarken. Om målet för en juridisk person är att bruka jorden innebär ett förbud mot att sälja till juridiska personer ett hinder för transaktioner som i sig själva inte påverkar användningen av jordbruksmarken⁽⁷⁸⁾. Det går att dra slutsatsen utifrån EU-domstolens överväganden att ett sådant förbud inte är motiverat, eftersom det inte behövs för att uppnå det eftersträvade målet. I detta sammanhang hänvisade EU-domstolen även till exempel på mindre begränsade åtgärder, i synnerhet skyldigheten att teckna ett långsiktigt avtal vid överlåtelse av jordbruksmark till en juridisk person⁽⁷⁹⁾.

h) *Förvärvstak*

En övre gräns för storleken på den jordbruksmark som kan förvärfvas eller innehas är en inskränkning av den fria rörligheten för kapital, eftersom den begränsar investerarnas beslut att förvärva jordbruksmark. Även om en övre gräns kan vara motiverad för särskilda politiska mål kan proportionaliteten ifrågasättas beroende på de nationella förhållandena. Vissa förvärvstak verkar gå emot några av de mål som enligt EU-domstolen har ett överordnat allmänintresse, nämligen att utöka storleken på jordbruksfastigheterna så att de kan utnyttjas på ekonomiskt lönsamt sätt eller att främja utvecklingen av ett livskraftigt jordbruk. Ur en annan synvinkel, med tanke på att jordbruksmark är en begränsad resurs, förefaller vissa andra förvärvstak vara lämpliga för att förhindra en alltför hög koncentration av markägandet och för att stödja utvecklingen av familj jordbruk och medelstora jordbruk. I sådana fall måste förvärvstaken granskas så att de inte går längre än vad som är nödvändigt och huruvida de kan ersättas med mindre restriktiva åtgärder. Motiveringen av sådana tak och deras proportionalitet måste därför undersökas i varje nationellt sammanhang och mot bakgrund av alla faktiska och rättsliga omständigheter.

Kommissionen har hittills noterat två olika typer av förvärvstak i den nationella lagstiftningen. Vissa medlemsstater kräver ett särskilt tillstånd från en tillsynsmyndighet för förvärv över en viss storleksgräns. Andra medlemsstater har infört eller bekräftat absoluta tak som redan är i bruk.

Om de är motiverade av berättigade skäl för allmänintresset (till exempel målet att uppnå en mer balanserad ägarstruktur) och uppfyller EU-lagstiftningens grundläggande rättigheter och allmänna principer när det gäller icke-diskriminering och proportionalitet kan nationella förvärvstak anses vara förenliga med EU-lagstiftningen. Bedömningen kommer även att vara starkt beroende av huruvida de nationella bestämmelserna grundar sig på objektiva och väldefinierade kriterier och huruvida enskilda individer har möjlighet till rättslig prövning.

i) *Privilegier till förmån för lokala förvärvare*

Förköpsrättigheter och andra privilegier till förmån för lokala köpare kräver särskild uppmärksamhet och granskning. Privilegier för lokalinvånare kan innebära att de egna medborgarna i en medlemsstat privilegieras. Därför kan de utgöra en dold diskriminering på grund av nationalitet som är förbjuden enligt artikel 63 (och även artikel 49) i EUF-fördraget, eftersom de, inte formellt men i praktiken, privilegierar de egna medborgarna. Det kan knappast bestridas att den stora majoriteten av de lokala köparna är medborgare i den berörda medlemsstaten och att utländska medborgare därför har betydligt sämre möjligheter än medborgarna i det berörda landet att ta del av de privilegier som beviljas till lokalbefolkningen⁽⁸⁰⁾. Dessutom och under alla omständigheter hade sådana åtgärder, även om de ansågs vara tillämpliga utan åtskillnad, begränsat den fria rörligheten för kapital och i förekommande fall etableringsfriheten eftersom de hade hindrat eller gjort det mindre lönsamt för utomstående att investera i jordbruksmark⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Mål C-452/01, Ospelt n 51.

⁽⁷⁹⁾ Mål C-452/01, Ospelt n 52.

⁽⁸⁰⁾ Se i detta avseende EU-domstolens mål C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt v Schumacker, n 28, C-513/03, van Hilten-van der Heijden, n 44, C-370/05 Festersen, n 25, C-11/07, Eckelkamp, n 46 (högre skatt för icke-medborgare).

⁽⁸¹⁾ När det gäller definitionen av begränsningar av rörligheten för kapital, se EU-domstolens mål C-112/05, Volkswagen, n 19, de förklarade målen C-197/11 och 203/11 Libert, n 44, mål C-315/02, Lenz, n 21.

För att vara förenliga med principerna om fri rörlighet för kapital måste privilegier för lokala förvärvare, liksom andra inskränkningar, eftersträva berättigade mål i allmänhetens intresse på ett proportionerligt sätt. Det kan inte uteslutas att medlemsstaterna återoppar offentliga mål som EU-domstolen har konstaterat vara berättigade, till exempel en ökning av fastigheternas storlek för att utveckla ett livskraftigt lokalt jordbruk eller för att bevara ett permanent jordbrukssamhälle. På denna nivå är villkoret att privilegierna måste avspegla de socioekonomiska aspekterna av de eftersträlvade målen. Detta kan vara fallet om förköpsrättigheter beviljas till lokala jordbrukare för att bekämpa en fragmentering av markägandet eller om andra särskilda rättigheter ges till lokalbefolkningen för att bemöta farhågor till följd av deras geografiska situation (till exempel i mindre utvecklade regioner).

Privilegier för lokalbefolkningen som inte är nödvändiga för att uppfylla de eftersträlvade målen är uppenbarligen inte motiverade⁽⁸²⁾. Detta följer i synnerhet av EU-domstolens rättspraxis i målet *Libert*. I detta mål undersökte EU-domstolen proportionaliteten i en nationell bestämmelse som gjorde att marken i en kommun endast kunde förvärfvas under följande omständigheter: För det första var det ett krav att den person till vilken den fasta egendomen skulle överlåtas hade varit bosatt i kommunen eller i en grannkommun i minst sex år före överlåtelser. För det andra skulle den presumtiva köparen eller arrendatorn vid tidpunkten för överlåtelser bedriva verksamhet i den berörda kommunen under minst halva arbetsveckan i genomsnitt. För det tredje skulle den presumtiva köparen eller arrendatorn ha ett yrkesmässigt, familjerelaterat, socialt eller ekonomiskt band till den berörda kommunen på grund av betydande omständigheter sedan lång tid tillbaka. EU-domstolen ansåg att denna nationella bestämmelse var oproportionerlig. Domstolen förklarade att inget av villkoren avspeglade de socioekonomiska aspekterna av det mål som satts upp av medlemsstaten för att skydda den mindre välbärgade lokalbefolkningen på fastighetsmarknaden. Villkoren i lagen uppfylls inte enbart av den mindre välbärgade lokalbefolkningen, utan även av andra personer med tillräckliga medel som följaktligen inte har något särskilt behov av socialt skydd på fastighetsmarknaden. Dessa villkor går därför längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. Det bör dessutom noteras att andra mindre begränsande åtgärder än de som föreskrevs i de nationella bestämmelserna i fråga måste beaktas⁽⁸³⁾.

j) Villkor om ömsesidighet

Medlemsstaterna får inte ge tillstånd till en EU-medborgare i en annan medlemsstat att förvärva jordbruksmark på villkor att deras egna medborgare ska få tillstånd att förvärva jordbruksmark i EU-medborgarens ursprungsland. Kravet på ömsesidighet har länge avvisats av EU-domstolen som oförenligt med principerna i EU-lagstiftningen. Skyldigheten att efterleva EU-lagstiftningen beror inte på de andra medlemsstaternas efterlevnad⁽⁸⁴⁾. Om en medlemsstat åsidosätter en skyldighet i EU-lagstiftningen har alla andra medlemsstater rätt att anmäla den medlemsstat som är skyldig till överträdelsen för EU-domstolen (artikel 259 i EUF-fördraget). Dessutom övervakar kommissionen, i egenskap av fördragets väktare, medlemsstaternas efterlevnad av EU-lagstiftningen och har befogenhet att inleda överträdelseförfaranden för att vid behov föra medlemsstaterna inför EU-domstolen.

5. Avslutande anmärkningar

Av ovanstående framgår tydligt att medlemsstaterna, i enlighet med EU-lagstiftningen, kan ta hänsyn till berättigade politiska överväganden. De kan fastställa lämpliga politiska åtgärder för sina marknader för jordbruksmark. EU-domstolen har konstaterat att det finns ett antal jordbrukspolitiska mål som kan motivera begränsningar av de grundläggande friheterna. Det viktigaste villkoret är att målen är tydligt fastställda och att de valda instrumenten står i proportion till dessa mål i den mening att de inte går längre än vad som är nödvändigt och att de inte är diskriminerande.

Kommissionen är, i egenskap av fördragets väktare, skyldig att säkerställa att de nationella åtgärderna är förenliga med EU-lagstiftningen. Kommissionens avdelningar finns tillgängliga för att hjälpa medlemsstaternas myndigheter att säkerställa att de nationella lagstiftningsåtgärderna är i linje med EU-lagstiftningen. Som ett första steg planerar man att hålla ett möte med experter från medlemsstaterna i november 2017 för att presentera och diskutera detta meddelande. Dessa

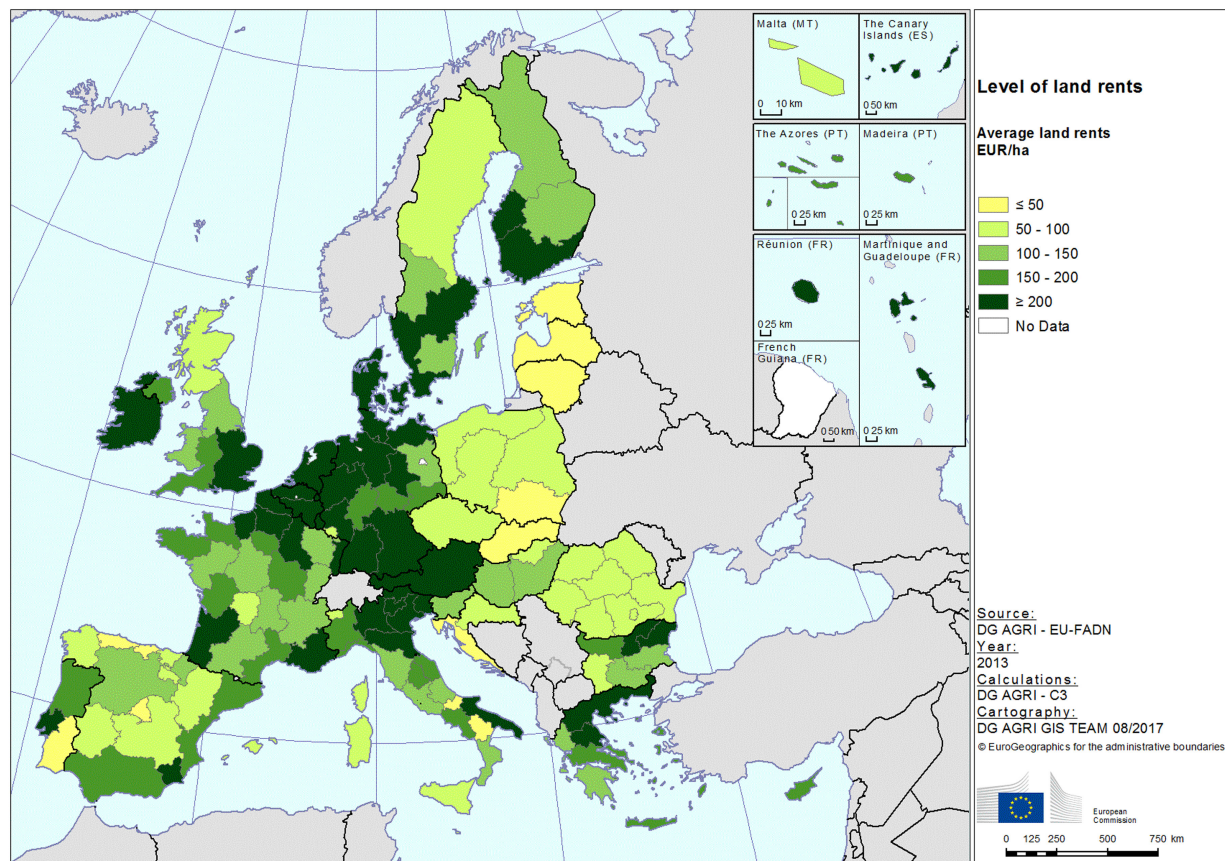
⁽⁸²⁾ EU-domstolen avvisade till exempel särskilda rättigheter för förvärvare med "ett särskilt band till kommunen" i den mening som avses med ett långvarigt "yrkesmässigt, familjerelaterat, socialt eller ekonomiskt band", vilka har beviljats för att skydda den mindre välbärgade lokalbefolkningen på fastighetsmarknaden. EU-domstolen förklarade detta genom att konstatera att sådana villkor inte enbart kan uppfyllas av den mindre välbärgade lokalbefolkningen utan även av andra personer med tillräckliga medel som inte har något särskilt behov av socialt skydd på fastighetsmarknaden (de förenade målen C-197/11 och C-203/11, *Eric Libert*, n 54–56).

⁽⁸³⁾ De förenade målen C-197/11 och C-203/11, *Eric Libert*, n 54–56.

⁽⁸⁴⁾ Målen C-118/07, kommissionen mot Finland, n 48, C-266/03, kommissionen mot Luxemburg, n 35: "Domstolen [...] erinrar om att en medlemsstat [...] inte kan återropa ömsesidighetsprincipen och göra gällande en annan medlemsstats eventuella fördragsbrott för att rättfärdiga sitt eget fördragsbrott".

kontakter kan hjälpa medlemsstaterna att skapa en god förståelse och korrekt tolkning av EU-lagstiftningen. De kan även hjälpa kommissionens avdelningar att få en bättre förståelse för de särskilda omständigheter som kan råda i varje land. Kommissionen har vidare för avsikt att fortsätta att stödja medlemsstaterna när det gäller utbytet av bästa praxis för regleringen av marknaderna för jordbruksmark.

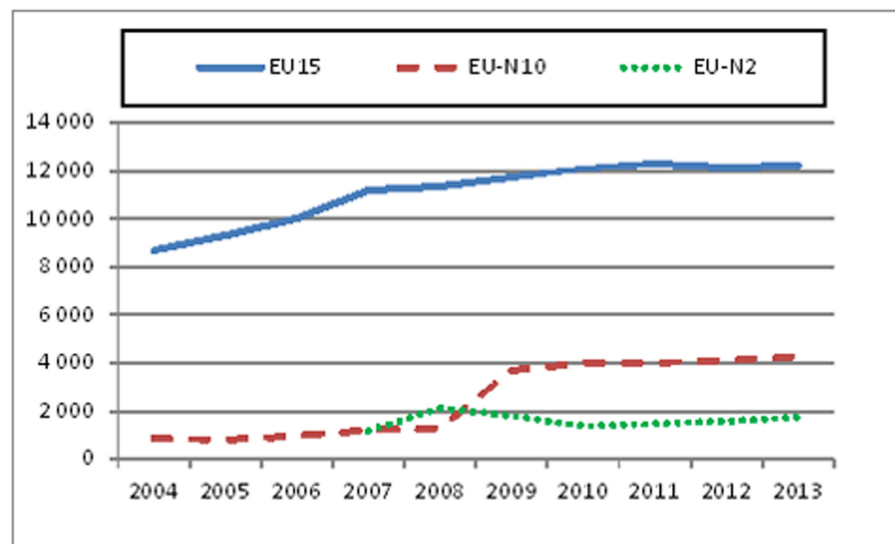
Figur 1

Markhyra som indikator för markpriser ⁽¹⁾

Källa: GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, baserat på FADN.

⁽¹⁾ Det årliga arrende som jordbrukare måste betala för en hektar mark anses normalt vara det bästa måttet på jordbruksmarkens kostnad. Kartan visar att nivån på markhyrorna varierar avsevärt i EU:s olika regioner, inte bara på grund av tillgång och efterfrågan utan även på grund av skillnader i de övergripande prisnivåerna (köpkraften) mellan länderna och i lagstiftningen. År 2013 hade Kanarieöarna och Nederländerna den högsta genomsnittliga markhyran per hektar (cirka 1 300 respektive 780 euro). Markhyrorna var även höga i regionen Hamburg (670 euro) och i Danmark (610 euro). Å andra sidan var hyrorna särskilt låga i Lettland och Estland (under 30 euro per hektar) och i flera regioner med ogynnsamma förhållanden för intensiv jordbruksproduktion. Informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter (Farm Accountancy Data Network, EU-FADN), som hänvisas till i figurerna 1 och 2, sammanställer årligen uppgifter om värdet på tillgångarna (inbegripet mark) och hyrorna inom jordbruket för ett urval av 87 000 marknadsinriktade gårdar över hela EU. Eurostats årliga insamling av nationella uppgifter om markpriser och markhyror är för närvarande under uppbyggnad.

Figur 2

Långsiktig utveckling av markvärdet per hektar (genomsnitt i euro) ⁽¹⁾

Källa: GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, baserat på FADN.

⁽¹⁾ "Markvärdet" mäts enligt slutvärderingen av marken. "Hektar" uttrycks som mark som brukas av ägaren. Med "EU-N 10" avses de tio länder som anslöt sig till unionen 2004 (Cypern, Tjeckiska republiken, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien och Slovenien). Med "EU-N 2" avses de tio länder som anslöt sig till unionen 2007 (Bulgarien och Rumänien).