

JOSÉ MARTÍNEZ

Obrót nieruchomościami rolnymi w procesie integracji europejskiej*

1. Obrót nieruchomościami rolnymi i swoboda przepływu kapitału

Prawna regulacja obrotu nieruchomościami rolnymi jest sprzeczna z europejską swobodą przepływu kapitału¹. Kraje członkowskie Unii Europejskiej (UE) mają kompetencje do definiowania i przestrzegania interesu ogólnego w zakresie utrzymania samodzielnego i wydajnego sektora rolnego². Konflikt unaocznia się przede wszystkim w konkretnych przypadkach, w których zabrania się nierolnikom nabywania gruntów rolnych w celu wykorzystania ich w celach nierolniczych, w szczególności jako lokatę kapitału³. Konflikt ten jest szczególnie widoczny w Austrii. W listopadzie

* *Grüner Grundverkehr im europäischen Integrationsprozess* (tłumaczenie: Maciej Łyk).

¹ Zob. Ch. Schneider, *Österreichisches Grundverkehrsrecht*, Wien 1996, s. 79 i n.; H. Kraft, *Die Regelung des Grundverkehrs*, w: W. Hummer, W. Obwexer (red.), *10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, s. 387 i n.; M. Kemmerer, *Kapitalverkehrsfreiheit und Drittstaaten*, Baden-Baden 2010.

² Na temat określenia interesu wspólnotowego zob. R. Uerpmann, *Das öffentliche Interesse*, Tübingen 1999, s. 245 i n.

³ Tym samym nie zostaje uwzględniony problem ograniczenia obrotu nieruchomościami budowlanymi. Zob. G. Herzig, *Grundverkehr und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, „Wirtschaftsrechtliche Blätter” 1999, s. 395 i n.; M. Borraccetti, *La proprietà fondiaria e la tutela delle libertà fondamentali*, „Rivista di Diritto Agrario” 1999, s. 270 i n.; J. Glöckner, *Grundverkehrsbeschränkungen und Europarecht*, EuR 2000, s. 592 i n.; A. Lengauer, *Common Market*, „Law Review” 2000, s. 181 i n.; Ch. Schneider, *Die „Konle“-Entscheidung des EuGH und ihre Auswirkungen auf das österreichische Grundverkehrsrecht*, „Zeitschrift für Verwaltung” 2000, s. 16 i n.; G. Jazottes, *Droit européen des affaires. La libre circulation des capitaux*, „Revue trimestrielle de droit commercial et de droit économique” 2000, s. 229 i n.; A. Fischer, *Die Kapitalverkehrsfreiheit in der Rechtsprechung des EuGH*, „Zeitschrift für europarechtliche Studien” 2000, s. 391 i n.; C. Weber, *Neue Konturen des gemeinschaftsrechtlichen Staatshaf-*

2009 r. Komisja Europejska wystosowała oficjalne wezwanie do rządu austriackiego, a w październiku 2010 r. wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE⁴. Przedmiotem sprawy były przepisy zawarte w ustawie o obrocie nieruchomościami landu Vorarlberg, które ograniczają nabywanie gruntów rolnych przez nierolników przede wszystkim w ten sposób, że przyznają rolnikom prawo pierwokupu za cenę przyjętą w danej miejscowości⁵. Komisja uznała tę regulację za nieproporcjonalną. Dopiero po dokonaniu odpowiednich zmian wspomnianej ustawy przez ustawodawcę landu Vorarlberg Komisja, w listopadzie 2011 r., wycofała skargę.

Przedmiot dalszych rozważań koncentruje się wokół kwestii, jak państwa członkowskie definiują krajowe cele w zakresie struktury rolnictwa oraz jakie normy ochronne stosują w obrocie nieruchomościami rolnymi. Swoboda kształtowania tych kwestii jest ograniczona dwoma czynnikami. Z jednej strony należy wymienić orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawie swobody przepływu kapitału. Wprawdzie słusznie ujednotacza ono standardy ochronne krajów członkowskich, ale tym samym częściowo ingeruje w możliwość samodzielnego decydowania państw członkowskich, pozwalając, by rozwiązania innych państw, służące jako modele porównawcze, wpływały na sprawdzanie proporcjonalności, nie uwzględniając kontekstu prawnego, a tym samym warunków realizacji tych modeli⁶. Z drugiej strony natomiast należy wskazać wzmocnienie polityki rolnej po 2013 r.⁷

2. Kompetencja krajów członkowskich do określania celów strukturalnych w rolnictwie w interesie ogólnym

Kraje członkowskie mogą, w zakresie stosowania wolności podstawowych, wprowadzać regulacje w celu ochrony klasycznych interesów publicznych⁸. Przy tym mowa tutaj o celach, które Trybunał Sprawiedli-

tungsanspruchs nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Konle, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2001, s. 287 i n.

⁴ Zob. komunikat prasowy Komisji nr IP/09/1762 z 20 listopada 2009 r.; sprawa C-516/10, *Komisja przeciwko Austrii*, ABl. C 13 z 15 stycznia 2011 r., s. 21.

⁵ § 5 w połączeniu z § 6 ust. 2 lit. g ustawy landu Vorarlberg o obrocie nieruchomościami – Grundverkehrsgesetz (VGVG, LGBl. 2004, nr 42; VGVG, LGBl. 2011, nr 39).

⁶ Zob. bliżej punkt 3.1 b) bb) (3).

⁷ Zob. bliżej punkt 2.2.

⁸ Zob. R. Uerpmann, *Das öffentliche Interesse*, Tübingen 1999, s. 250 i n.

wości określa jako względy dobra wspólnego⁹ lub jako leżące w interesie ogólnym¹⁰. Kraje członkowskie mogą – powołując się na te interesy ogólne – w pojedynczych przypadkach odsunąć na dalszy plan interes wspólnotowy w zakresie nieograniczonego przepływu kapitału¹¹. U. Everling mówi o tym, że „zgodnie z obecnym stanem prawa wspólnotowego, w pierwszej linii kraje członkowskie powołane są do podejmowania decyzji polityczno-społecznych i socjalno-politycznych, o ile nie istnieją w konkretnym przypadku uregulowania wspólnotowe”¹². Do tych decyzji należy określenie celów strukturalnych odnoszących się do rolnictwa, w szczególności utrzymanie żywotnej struktury rolnictwa¹³. Jako uzasadnienie służy podstawowa ekonomiczna, socjalna i ekologiczna funkcja rolnictwa w systemach gospodarczych i socjalnych państw członkowskich¹⁴.

Trybunał Sprawiedliwości uznał tę prerogatywę krajów członkowskich¹⁵. Nie podważa jej brzmienie art. 39 ust 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeżeli tylko w dążeniu do wyznaczonych celów nie ma sprzeczności. W każdym razie to kraj członkowski, a nie Unia jest uprawniony do ustalania celów w zakresie sektora rolnego¹⁶. Powody powściągliwości Trybunału w wypadku polityki dotyczącej rolnictwa nie

⁹ Tak ostatnio wyrok Trybunału z 29 października 2009 r. w sprawie C-246/08, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii*, par. 40.

¹⁰ Zob. wyrok Trybunał z 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08, *Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern*, par. 51.

¹¹ J. Bröhmer, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV*, wyd. 4, München 2011, art. 65 par. 26.

¹² U. Everling, w: W. Schöne (red.), *Gedächtnisschrift für Knobbe-Keuk*, Köln 1997, s. 607 (622, 625); R. Uerpman, op. cit., s. 253.

¹³ H. Kraft, *Die Regelung des Grundverkehrs*, w: W. Hummer, W. Obwexer (red.), op. cit., s. 417 i n.

¹⁴ Wyczerpująco na ten temat zob. R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht*, Wien 2005, s. 58.

¹⁵ Trybunał z 23 lutego 2003 r. w sprawie C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlösle Weisenberg Familienstiftung*; Ch. F. Schneider, *Kapitalverkehrsfreiheit für EWR-Bürger und Beschränkungen für den Grundstückserwerb*, „European Law Reporter” 2003, s. 384 i n.; D. Buschle, *Homogenität und Reziprozität – Das Urteil Ospelt und der EWR*, „European Law Reporter” 2003, s. 370; N. Dautzenberg, *EuGH zur Kapitalverkehrsfreiheit gegenüber dem Fürstentum Liechtenstein*, „Finanz-Rundschau Ertragsteuerrecht” 2003, z. 21, s. VI; L. Idot, *Acquisitions foncières. Après les résidences secondaires, la Cour se prononce sur le régime autrichien d’acquisition des terres agricoles*, Europe 2003, Novembre Comm, nr 349, s. 20; H. Kraft, *Urteil des EuGH im Fall Ospelt – Auswirkungen auf dem landwirtschaftlichen Grundverkehr*, Ecolex 2003, s. 959 i n.; Ch. Hopp, *EuGH-Verbot der Selbstbewirtschaftungspflicht beim „grünen Grundverkehr”?*, Ecolex 2004, s. 74 i n.; L. Khakzadeh, *Grundverkehrsbehördliche Genehmigung von Rechtserwerben an landwirtschaftlichen Grundstücken*, „Österreichische Juristenzeitung” 2005, s. 281 i n.

¹⁶ Trybunał, sprawa C-370/05, *postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen*, par. 28.

wynikają z jego orzecznictwa, jednakże pewną wskazówkę można znaleźć w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w sprawie *Jahn i inni przeciwko Niemcom* w kwestii wyłączenia przyznał urzędowi państwowemu szeroki zakres swobodnej oceny, „because of their direct knowledge of their society and its needs”¹⁷.

2.1. Możliwość ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi jako interes ogólnoeuropejski

Ograniczanie obrotu nieruchomościami rolnymi jest charakterystyczne dla wszystkich krajów członkowskich. Potwierdza je także fakt, że nowe kraje członkowskie w kolejnych etapach rozszerzenia UE wynegocjowały regulacje przejściowe dotyczące ograniczania obrotu tymi nieruchomościami¹⁸. Potrzeba utrzymania takich ograniczeń widoczna jest również po upływie okresów przejściowych¹⁹. Dokładnie 47% powierzchni Unii Europejskiej stanowią tereny określone jako grunty rolne²⁰. Przy tym odsetek gruntów rolnych waha się w dość znacznym stopniu wśród krajów członkowskich: podczas gdy w takich krajach, jak Finlandia czy Szwecja, w których dominują lasy, na grunty rolne przypada mniej niż 10% terytorium, to w Irlandii jest to 66%, w Zjednoczonym Królestwie – 55%, w Polsce nawet 63%, a w Danii aż 75%²¹. Z kolei w Austrii w gospodarce rolnej wykorzystuje się 32% terytorium²².

¹⁷ EGMR, skarga nr 46720/99; 72203/01; 72552/01, wyrok z 30 czerwca 2005 r., NJ 2005, 513; NJW 2005, 2907; ZOV 2006, 63, par. 91.

¹⁸ Zob. M. Schladebach, *Der Vertrag über den Beitritt zur EU*, „Zeitschrift für Landes- und Kommunalverwaltung” 2004, s. 10 i n; S. Lange, *Europarechtskonformität der polnischen Grunderwerbsbeschränkungen*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2004, s. 266 (267); C. Dohme, *Der Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen in Polen durch Ausländer: unter besonderer Betrachtung des Gesetzes zum Erwerb von Grundstücken durch Ausländer und des Beitritts Polens zur Europäischen Union*, Frankfurt am Main 2008.

¹⁹ Zob. protokół nr 1 w sprawie nabycia nieruchomości w Danii, ABl. C 191/199, s. 68; Protokół nr 6 o nabyciu drugiego domu na Malcie, ABl. L 236/2003, s. 947; przegląd szczególnych regulacji względnie regulacji przejściowych w sprawie nabycia nieruchomości w państwach członkowskich dostępny na: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_capital/124404_de.htm.

²⁰ Komisja Europejska, *Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information-Report 2011*, s. 138; definicja – zob. s. 10-11; URL: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2011/RD_2011.pdf; definicja – zob. s. 2.

²¹ Komisja Europejska, *Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information-Report 2011*, s. 138.

²² Zob. http://www.statistik.at/web_de/services/datenbank_superstar/.

Grunt rolny jest nie tylko miejscem produkcji, ale zarazem czynnikiem produkcji²³. Ponieważ ziemia jest dla rolnictwa elementem koniecznym, a jednocześnie nie ma możliwości jej pomnożenia, nie można go więc zrównywać z innymi aktywami ani w ramach gospodarki narodowej, ani w ich społecznym znaczeniu²⁴. Dlatego w porządkach prawnych krajów członkowskich widoczny jest konsensus, iż wykorzystywanie gruntów rolnych nie może być całkowicie pozostawione działaniom wolnego rynku²⁵. Dlatego też Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazuje na fakt, że „sprawiedliwy porządek prawny i społeczny tym bardziej zmusza do tego, aby uwypuklać interesy ogółu wobec ziemi w dużo silniejszym stopniu, aniżeli w przypadku dóbr majątkowych”²⁶.

Jeśli kraje związkowe zgadzają się z tym, że zdrowa, samodzielna struktura rolnictwa musi zostać utrzymana bądź utworzona, konkretne cele mogą być zróżnicowane nawet w dość dużym stopniu. Przyczyny leżą w tym przypadku w geograficznych i społeczno-politycznych uwarunkowaniach poszczególnych krajów członkowskich²⁷. Podczas gdy w Szwecji lub Finlandii na pierwszym miejscu wymieniane jest wykorzystanie rolnicze terenów do tej pory niezamieszkałych²⁸, to francuska perspektywa zwrócona jest przede wszystkim ku zapobieganiu migracji ludności ze wsi do miasta oraz zagwarantowaniu wystarczającego zaopatrzenia²⁹. W przypadku Austrii cele ustanowione w ustawie o obrocie nieruchomościami w Górnej Austrii mogłyby służyć jako przykład w zakresie utrzymania struktury rolnej małych i średnich gospodarstw rolnych³⁰.

Sformułowanie przez kraje członkowskie różnych celów nie jest sprzeczne z określeniem istotnego dla prawa europejskiego interesu ogólnego. Siłą rzeczy interes narodowy, który na płaszczyźnie wewnątrzkra-

²³ H. Siebert, O. Lorz, *Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, wyd. 15, Stuttgart 2007, s. 41.

²⁴ E. Grimmel, *Der ökonomische Produktionsfaktor Boden aus ökologischer Sicht*, „Zeitschrift für Sozialökonomie” 31, 1994, s. 29 i n.

²⁵ Por. W. Winkler, *Gesetzliche Vorkaufsrechte an landwirtschaftlichen Grundstücken in der Gesetzgebung europäischer Länder*, w: R. Hendler, M. Ibler, J. Martínez (red.), *FS Götz*, Göttingen 2005, s. 323 i n.

²⁶ BVerfGE 21, 73 [82 i n.].

²⁷ Komisja Europejska, *Rural Development in the European Union...*, s. 11.

²⁸ P. Balchin, L. Sykora, G. Bull, *Regional Policy and Planning in Europe*, London 1999, s. 83.

²⁹ W. Neumann, H. Unterwedde, *Raumordnungspolitik in Frankreich und Deutschland*, Stuttgart 1994, s. 18.

³⁰ § 4 ust. 2 nr 2 Oö. Grundverkehrsgesetz 1994 (LGBl. 1994, nr 88).

jowej jawi się po prostu jako interes publiczny, z perspektywy europejskiej jest jednym z wielu interesów. Interes austriacki jest sprzeczny z interesem wspólnotowym i interesami 26 innych krajów członkowskich. Interesy krajów członkowskich są w tym samym wymiarze interesami szczególnymi³¹. Oznacza to, że dochodzenie interesów ogólnych niekoniecznie czyni z nich interesy ogólne. Decydujące jest tutaj raczej albo prawnowspólnotowe uznanie za interes ogólny lub konsensus krajów członkowskich w sprawie interesów ogólnych.

W przypadku obrotu nieruchomościami rolnymi występuje pierwsze rozwiązanie, ponieważ prawo wspólnotowe daje możliwość uwzględnienia w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi interesów poszczególnych krajów członkowskich. I tak art. 39 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) wymaga uznania różnic strukturalnych oraz w zakresie uwarunkowań naturalnych różnych regionów rolniczych, które siłą rzeczy muszą zostać zdefiniowane przez dane państwo. Zgodnie z tym Trybunał Sprawiedliwości uwzględnia w sprawie *przeciwko Festersenowi*³² osobliwości duńskiej struktury rolnictwa w stosunku do innych krajów członkowskich, skoro uznaje, że „przepisy krajowe, mające na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych w państwie członkowskim, w którym grunty rolne stanowią ograniczony zasób naturalny, odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu”³³.

2.2. Konieczność uzyskania zezwolenia jako instrument zabezpieczenia interesu ogólnego

Realizacja kompetencji państw członkowskich w celu indywidualnego ustalania celów interesu ogólnego odzwierciedla w pierwszej linii także wybór specyficznych instrumentów ochronnych. Występują tutaj dwa modele³⁴. Większość krajów europejskich podporządkowuje obrót nieruchomościami rolnymi ogólnej konieczności uzyskania zezwolenia. Do tych

³¹ Zob. R. Uerpman, op. cit., s. 254.

³² Wyrok Trybunału z 25 stycznia 2007 r. sprawa C-370/05, *postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen*.

³³ Ibidem, par. 33.

³⁴ Por. S. K. Wagemann, *Funktion und Bedeutung von Grundstücksregistern: Eine rechtsvergleichende Studie zum Liegenschaftsrecht von Deutschland, England und Frankreich*, Heidelberg 2002; D. Stefani, *Grundstückverkehr in der Schweiz, Deutschland und Italien: Eine rechtsvergleichende Arbeit zum materiellen Recht und internationalen Privatrecht*, Bern 2000.

krajów należą w szczególności kraje związkowe w Austrii³⁵, Niemcy³⁶, Holandia³⁷ i Francja³⁸. Drugi model występuje w małej grupie państw, które przewidują konieczność uzyskania zezwolenia jedynie w konkretnych przypadkach. Do tej grupy należą na przykład Zjednoczone Królestwo (gdy chodzi o regiony górskie³⁹) oraz Dania (w przypadku gospodarstw o znacznej wielkości)⁴⁰.

2.3. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące wymogu uzyskania zezwolenia

Trybunał Sprawiedliwości UE rozważył prawnowspólnotowe odniesienia zarówno ogólnego wymogu uzyskania zezwolenia w związku z regulacjami w Austrii, jak również ze specyficznymi zastrzeżeniami odnośnie do Danii.

Prawnospólnotowe ramy oceny obrotu nieruchomościami rolnymi tworzy przede wszystkim swoboda przepływu kapitału zgodnie z art. 63 TfUE, która znajduje zastosowanie również w polityce rolnej zgodnie z art. 38 ust. 1 tego Traktatu. Swoboda przepływu kapitału gwarantuje między innymi obywatelom i przedsiębiorstwom na terytorium innego państwa członkowskiego prawo do inwestowania w nieruchomości, to jest nabywanie nieruchomości, korzystanie z nich i dysponowanie nimi⁴¹. Taka interpretacja jest potwierdzona przez nomenklaturę w zakresie przepływu kapitału w załączniku nr 1 wytycznej w sprawie przepływu kapitału⁴².

Instrumenty prawne, które powstrzymują obcokrajowców od inwestycji w jednym z krajów członkowskich lub ludność miejscową od inwe-

³⁵ Zob. bliżej G. Lienbacher, *Grundverkehrsrecht*, w: S. Bachmann, *Besonderes Verwaltungsrecht*, wyd. 7, Wien 2008, s. 403-404.

³⁶ H. Steffens, *Die Bodenverkehrsgenehmigung*, Göttingen 1963.

³⁷ Art. 37-52 Grundstücksverkehrsgesetz z 26 marca 1981 r.; A. C. Loeb, *Wet agrarisch grondverkeer*, „Agrarisch Recht” 42, 1982, nr 4, s. 157 i n.

³⁸ B. von Hoffmann, *Das Recht des Grundstückskaufs*, Tübingen 1982, s. 65 i n.

³⁹ A. Wischermann, *Die Rückabwicklung fehlgeschlagener Grundstückskaufverträge*, Baden-Baden 2001, s. 20-21.

⁴⁰ R. Schmidjell, *Einschränkung der Freiheit des Grundverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft: das dänische Grundverkehrsrecht und seine Anwendbarkeit für Österreich*, Regensburg 1992, s. 22 i n.

⁴¹ J. Bröhmer, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), op. cit., art. 63 AEUV, par. 11.

⁴² RL 88/361/EWG, ABl. 1988, nr L 178/5.

stycji w innych krajach członkowskich, są z tego powodu zakazane jako ograniczenia przepływu kapitału⁴³. Do tych instrumentów zalicza się konieczność uzyskania zezwolenia⁴⁴. Z tego punktu widzenia Trybunał Sprawiedliwości sprawdza, czy cele w interesie ogólnym nie mogą zostać osiągnięte za pomocą środków nie tak surowo ograniczających, jak na przykład system zgłoszeń⁴⁵. Takim kryterium jest zatem proporcjonalność, co umożliwi indywidualną ocenę różnego stanu rzeczy. I tak w sprawie *Komisja przeciwko Hiszpanii* Trybunał uznał wynikającą z prawa kartelowego konieczność uzyskania zezwolenia w zakresie gospodarki energetycznej za nieproporcjonalną⁴⁶. Trybunał uznaje również od czasu sprawy *Ospelt i Schlössle Weissenberg*⁴⁷ zarówno ogólne, jak i szczególne wymogi uzyskania zezwolenia, aby zagwarantować, by „sprzedaż działek rolniczych nie powodowała zaprzestanie ich uprawiania lub wykorzystywania, co mogłoby zagrozić ich długoterminowemu wykorzystywaniu do konkretnych celów rolniczych”⁴⁸.

3. Granice kompetencji państw członkowskich

3.1. Ujednolicenie wymogu uzyskania zezwolenia a swoboda przepływu kapitału

Swoboda przepływu kapitału oddziałuje jednakże ujednolicająco w odniesieniu do warunków uzyskania zezwoleń i ogranicza tym samym możliwość kształtowania rzeczywistości w państwach członkowskich. To oddziaływanie jest następstwem dwóch cech porządku prawnego UE: szerokiego działania wolności podstawowych⁴⁹, oraz kompetencji w zakresie interpretacji Trybunału Sprawiedliwości UE⁵⁰. Prawnowspólnotowe wolności

⁴³ G. Ress, J. Ukrow, w: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, wyd. 46, München 2011, art. 63 AEUV par. 134-135.

⁴⁴ G. Herzig, op. cit., s. 395 (397).

⁴⁵ H. Kraft, *Die Regelung...*, s. 405 i n.

⁴⁶ Trybunał, wyrok z 17 lipca 2008 r., sprawa C-207/07, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*.

⁴⁷ Trybunał, z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*.

⁴⁸ Ibidem, par. 43.

⁴⁹ M. Hoffmann, *Die Grundfreiheiten des EG-Vertrags als koordinationsrechtliche und gleichheitsrechtliche Abwehrrechte*, Baden-Baden 2000, s. 20 i n.

⁵⁰ B. Wegener, w: Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV/EGV*, wyd. 3, München 2007, art. 220 EGV par. 12-13; T. Oppermann, C. D. Classen, M. Nettesheim, *Europarecht*, wyd. 5, München

podstawowe, które są interpretowane przez sąd wspólnotowy, jakim jest na przykład Trybunał Sprawiedliwości, mają bezsprzecznie ogromne oddziaływanie unifikujące, jeżeli stanowią one również kryterium orzecznictwa krajów członkowskich. To unifikujące oddziaływanie odzwierciedla się w obrocie nieruchomościami w formalnych i materialnych wymogach dotyczących zezwoleń.

a) Unitaryzacja wymogów formalnych

Wobec wymogów formalnych Trybunał podkreślił ostatnio w sprawie *Woninstichting Sint Servatius* w październiku 2009 r.⁵¹, że wymóg zatwierdzenia w obrocie nieruchomościami jest możliwy tylko wtedy, kiedy opiera się na kryteriach obiektywnych i znanych wcześniej, aby działanie w oparciu o uznanie mogło zostać ograniczone przez organy krajowe i żeby było proporcjonalne⁵². Jakkolwiek wymóg ten wydawałby się sensowny, trudniejsze wydaje się realizowanie go w większości krajów w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Przykładem mogą być tutaj Niemcy.

Od 1918 r. obrót nieruchomościami rolnymi jest ograniczony ustawą o obrocie nieruchomościami, obowiązującą we wszystkich landach niemieckich⁵³. Niemiecki prawodawca posługuje się – tak jak inne kraje – klauzulą generalną, w myśl której sprzedaż jest zabroniona, gdyby jej następstwem był nieracjonalny podział nieruchomości⁵⁴. Taki podział nieruchomości zachodzi – według prawa niemieckiego – wtedy, kiedy sprzedaż przeczy środkom podejmowanym w celu polepszenia struktury rolnictwa⁵⁵. Jednak tego typu środki do polepszenia struktury rolnej nie zostały do tej pory skonkretyzowane i zapisane. Prawodawca opiera się w tym przypadku raczej na raporcie rolnym, który powstaje co roku na

2011, § 9, s. 103 i n.; M. Düsing, *Europarecht*, w: M. Dombert, K. Witt (red.), *Agrarrecht*, München 2011, par. 72 i n.

⁵¹ Trybunał, wyrok z 1 października 2009 r. w sprawie C-567/07, *Minister voor Wonen, Wijken en Integratie przeciwko Woningstichting Sint Servatius*.

⁵² *Ibidem*, par. 35.

⁵³ Ustawa o środkach do polepszenia sektora rolnego i zabezpieczenia gospodarstw rolnych i leśnych (GrdstVG), ostatnio zmieniona ustawą z 17 grudnia 2008 r. (BGBl. I, 2586); por.: J. Bauer R. Stürner, *Sachenrecht*, wyd. 18, München 2009. Więcej o rozwoju historycznym zob. J. L. Booth, *Grundstücksverkehrsrecht*, w: M. Dombert, K. Witt (red.), *Agrarrecht*, München 2011, s. 146 i n.

⁵⁴ § 9 ust. 1 nr 1 GrdstVG.

⁵⁵ Zob. OLG Oldenburg, 10 W 2/09, RdL 2009, 329; por.: J. Bauer, R. Stürner, *Sachenrecht*, wyd. 18, München 2009, § 27; J. L. Booth, *op. cit.*

zamówienie rządu niemieckiego⁵⁶. I tak Federalny Sąd Administracyjny odrzucił skargę nierolnika w sprawie zezwolenia, wyjaśniając, że istniał sąsiad rolnik, którego gospodarstwo w zakresie wielkości nie odpowiadało zdefiniowanym przez rząd federalny kryteriom gospodarczym i rolniczym, choć koniecznie potrzebowało tej działki do powiększenia swojej powierzchni⁵⁷. Ze względu na polityczny charakter tego raportu i wynikający z tego faktu brak mocy wiążącej, ogólnoniemiecki raport o stanie rolnictwa nie zawiera – moim zdaniem – wystarczających kryteriów w sensie orzecznictwa Trybunału.

Ten problem występuje w Austrii jedynie w ograniczonym stopniu. Wprawdzie ustawy dotyczące obrotu ziemią w poszczególnych krajach związkowych zawierają tego typu klauzule⁵⁸, ale są one bardziej precyzyjne (konkretne) niż uregulowania niemieckie. Na przykład prawodawca w Tyrolu w zmianach z 2009 r. w klauzuli generalnej w paragrafie 6 ust. 1 przez trzy nowe zapisy dokonał dalszego doprecyzowania w tym zakresie⁵⁹. Z drugiej strony klauzula generalna została skonkretyzowana w paragrafie 7 przez szczególne podstawy do odmowy⁶⁰. Tym samym te kraje związkowe kontynuują austriacką tradycję podejścia odnoszącego się do gospodarstw rolnych regulując obrót nieruchomościami⁶¹. W ramach tego podejścia stosowano zgodnie z tradycją: wymóg rezydencji, klauzulę

⁵⁶ OLG Schleswig, 3 WLw 20/08, decyzja z 3 marca 2009 r., par. 17; Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2011, <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Service/Publikationen/Agrarbericht.html>.

⁵⁷ Zob. OLG Oldenburg, 10 W 2/09, decyzja z 2 lipca 2009 r., RdL 2009, 329.

⁵⁸ Zob. G. Lienbacher, *Grundverkehrsrecht*, s. 415; G. Holzer, *Grundverkehrsrecht*, w: R. Norer (red.), *Handbuch des Agrarrechts*, Wien 2005, s. 503.

⁵⁹ § 6 ust. 1 a) ustawa z 3 lipca 1996 r. o obrocie nieruchomościami w Tyrolu (LGBl. 1996, nr 61), ostatnio zmieniona przez LGBl. 2011, nr 73: „1. utworzenie, utrzymanie lub wzmocnienie samodzielnych gospodarstw rolnych i leśnych, 2. utworzenie, utrzymanie i wzmocnienie gospodarczo dobrze funkcjonującej posiadłości wiejskiej i leśnej i 3. utrzymanie lub osiągnięcie długotrwałego, zakrojonego na szeroką skalę zagospodarowania terenów rolniczych lub leśnych”.

⁶⁰ „(1) W myśl § 6 ust. 1 lit. a i wymienionych w nim zasad należy odmówić zezwolenia, zgodnie z § 4, szczególnie wtedy, kiedy a) w swojej strukturze odpowiednie, długotrwałe, zgodne z przepisami zagospodarowanie wspomnianej nieruchomości rolnej lub leśnej lub gospodarstwa rolnego lub leśnego nie jest zapewnione, b) kiedy przez praktyki rolne osiągnięta korzystna struktura sektora rolnego zostaje zakłócona, c) rekompensata za nabyte prawo przewyższa cenę typową dla lokalizacji lub odsetki albo inną, typową dla danej lokalizacji opłatę za użytkowanie o więcej niż 30%, d) nabywca działki rolniczej lub gospodarstwa rolnego nie jest gospodarzem w myśl § 2 ust. 5 i jest przynajmniej jeden interesant w myśl § 2 ust. 6”.

⁶¹ G. Küng, *Aktuelle Probleme des Vorarlbergers Grundverkehrsrechtes*, „Agrarische Rundschau” 1990, nr 6, s. 19 (22).

o własnym zagospodarowaniu, *Interessenregelung*, jak ograniczenie cen zakupu do cen typowych dla miejsca, w którym ta nieruchomość się znajduje.

b) Unitaryzacja materialnych wymogów uzyskania zezwoleń

W przypadku tego typu materialnych wymogów dotyczących zezwoleń realizuje się unitaryzujące działanie wolności podstawowej w ramach sprawdzenia stosowności przez Trybunał. Miał on do tej pory jedynie okazję sprawdzić obowiązek rezydencji w prawie duńskim⁶² oraz klauzulę o własnym zagospodarowaniu w prawie austriackim⁶³.

bb) Wymóg rezydencji

Wymóg rezydencji ma miejsce wtedy, gdy warunkiem uzyskania zezwolenia na zakup nieruchomości jest fakt, że miejsce zamieszkania kupującego leży na terenie nieruchomości będącej przedmiotem zakupu lub w bezpośrednim jej sąsiedztwie. Obowiązek rezydencji został słusznie uznany przez Trybunał Sprawiedliwości za nieodpowiedni, aby zapewnić zdefiniowany przez stronę duńską interes ogólny (zatrzymania ludności na terenach wiejskich), jeśli z reguły następuje zakup przez gospodarza sąsiadującego, w wyniku czego redukuje się liczba gospodarzy⁶⁴.

bbb) Klauzula o własnym zagospodarowaniu

Problematyczne jest natomiast orzecznictwo w sprawie klauzuli o własnym zagospodarowaniu. Podstawowe ustawy o obrocie nieruchomościami austriackich krajów związkowych Burgenland, Karyntii, Górnej Austrii, Styrii, Tyrolu i Vorarlbergu zawierały tak zwaną klauzulę o własnym zagospodarowaniu, zgodnie z którą uzyskanie zezwolenia było uzależnione od tego, czy nabywca sam zagospodaruje nieruchomość⁶⁵.

(1) Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

Trybunał Sprawiedliwości wyjaśniał w sprawie *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, że w przypadku nabycia nieruchomości rolnych lub leśnych obowiązek własnego zagospodarowania wykracza poza wymaganą miarę

⁶² Trybunał, z 25 stycznia 2007 r., sprawa C-370/05, *postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen*.

⁶³ Trybunał, z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*.

⁶⁴ Trybunał, z 25 stycznia 2007 r., sprawa C-370/05, *postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen*, par. 32.

⁶⁵ Przegląd: G. Lienbacher, *Grundverkehrsrecht*, w: S. Bachmann, op. cit., s. 415; G. Holzer, *Grundverkehrsrecht*, w: R. Norer (red.), op. cit., s. 493 (506-507).

do osiągnięcia celów socjalnych⁶⁶. Tego typu narodowy środek skutkuje tym, że zostaje ograniczona możliwość dzierżawy przez rolników, którzy nie dysponują odpowiednimi środkami do nabycia tej nieruchomości⁶⁷. Decydujące jest tutaj to, że dalsze zagospodarowanie nieruchomości przez gospodarzy rolnych w żaden sposób nie zostałyby zakwestionowane. Tym samym Trybunał Sprawiedliwości, abstrahując nawet od specyfiki konkretnego stanu rzeczy, odrzucił proporcjonalność klauzuli o samodzielnym zagospodarowaniu⁶⁸.

(2) Wpływ prawa francuskiego

W tym przypadku widać silny wpływ prawa francuskiego na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, ponieważ oparł się on w swojej decyzji na francuskiej koncepcji prawa. Francja podporządkowuje zagospodarowanie, a tym samym nabycie własności, jak również dzierżawę gruntu, konieczności uzyskania zezwolenia⁶⁹. Uzasadnieniem jest ogromne znaczenie dzierżawy gruntów rolnych we francuskim sektorze rolnym. W ten sposób bowiem gospodaruje się na około dwóch trzecich gruntów rolnych⁷⁰. Istotnym warunkiem przyznania zezwolenia jest fakt, iż cena sprzedaży względnie czynsz dzierżawny nie przewyższy normatywnie wyznaczonej wartości rynkowej⁷¹. Taka regulacja umożliwia dzierżawę gruntów rolnych również małym gospodarstwom, a jednocześnie zapobiega migracji ludności do miast⁷². Zarówno we Francji, jak i w innych krajach członkowskich, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, decydujące jest funkcjonalne podejście, które nawiązuje do wykorzystywania gruntów rolnych⁷³. Cel, jakim jest utrzymanie ludności wiejskiej i zapewnienie rozwoju samodzielnych gospodarstw rolnych, mógłby zatem zostać osiągnięty także wtedy, gdyby zagwarantowane było zagospodarowanie rolnicze w ramach długotrwałej dzierżawy tego gruntu.

⁶⁶ Trybunał, z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, par. 53.

⁶⁷ Ibidem, par. 51.

⁶⁸ Zob. G. Lienbacher, op. cit., s. 415.

⁶⁹ Zob. Holzer, op. cit., s. 493 (514-515); B. von Hoffmann, op. cit., s. 65.

⁷⁰ Ch. Scholz, *Die Landpacht in Frankreich*, „Agrarrecht” 1997, nr 4, s. 114; por. W. Winkler, *Das Landpachtrecht in Frankreich*, „Agrar- und Umweltrecht” 2011, nr 12, s. 465; *Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2010*, Bremerhaven, z. 458, s. 431.

⁷¹ B. von Hoffmann, op. cit., s. 65.

⁷² Trybunał, z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, par. 43.

⁷³ Ibidem, par. 51.

(3) Niewystarczające działania sterujące wynikające z nieuwzględnienia ram prawnych

Trybunał Sprawiedliwości, nastawiając się na to, że zagospodarowanie rolnicze, czy to przez właściciela, czy dzierżawcę, zostanie zagwarantowane, nie dostrzega jednak, iż socjalny wymiar efektów obowiązywania ogólnej klauzuli zagospodarowania we Francji jest osiągnięty w ten sposób, że dzierżawca jest w prawie cywilnym tak samo traktowany, jak właściciel. Wypowiedzenie dzierżawy francuskiemu dzierżawcy jest praktycznie niemożliwe. Co więcej, czynsz dzierżawny jest określony ustawowo⁷⁴.

Natomiast w Austrii istnieje liberalny system dzierżaw, który w żadnym wypadku nie zezwala na tego typu zrównanie dzierżawcy z właścicielem. Nie występują zatem ani podobne ustalenia dotyczące czynszu, ani podobne do francuskich uregulowania w zakresie ochrony przed wypowiedzeniem⁷⁵. Na tym przykładzie widać wyraźnie, że Trybunał Sprawiedliwości wprawdzie uznaje cel ochrony socjalnej gospodarza za interes ogólny, jednakże w ramach proporcjonalności nie zważa na fakt, iż w konkretnym przypadku zagospodarowanie nieruchomości przez dzierżawcę nie pozwala w równym stopniu osiągnąć tego celu, jak to ma miejsce w przypadku zagospodarowania przez właściciela.

c) *Interessenregelung*

Jako następstwo takiego orzecznictwa liczne kraje związkowe w Austrii (np. Vorarlberg⁷⁶ lub Tyrol⁷⁷) uzależniają zgodę na nabycie nieruchomości od uwzględnienia interesów podmiotów zainteresowanych. Sąsiadujący gospodarze lub spółka państwowa mają prawo pierwokupu, jeśli zgłoszą swoje zainteresowanie zakupem tej nieruchomości. Szczególnie wyraźnie widać tutaj działanie unitaryzacyjne wolności podstawowych, jako że wspomniane austriackie kraje związkowe sięgają obecnie po instrument, który w większości krajów członkowskich stanowi centralny element sterowania obrotem nieruchomościami rolnymi. Tak więc między innymi w Niemczech, Holandii, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Belgii i Danii uregu-

⁷⁴ B. von Hoffmann, op. cit., s. 65; por. W. Winkler, *Das Landpachtrecht...*, s. 465 i n.

⁷⁵ Zob. § 4 Landpachtgesetz (BGBl. 1969, nr 451, ostatnio zmieniona przez BGBl. I, 2006, nr 124).

⁷⁶ § 5 ust. 4 w związku z § 6 ust. 2 lit. g Vorarlberger Grundverkehrsgesetz (ustawa o obrocie nieruchomościami landu Vorarlberg).

⁷⁷ § 2 ust. 6 w związku z § 7 ust. 1 lit. d) Tiroler Grundverkehrsgesetz (tyrolska ustawa o obrocie nieruchomościami).

lowania prawne przewidują prawo pierwokupu dla sąsiadów lub dzierżawców; mają one na celu polepszenie struktury rolnictwa⁷⁸.

Uregulowania te słusznie opierają prawo pierwokupu na warunku zapłaty ceny właściwej dla danej miejscowości. *Interessenregelung* może mianowicie uwzględnić aspekty socjalne, to jest utrzymanie mniejszych i średnich struktur gospodarstw rolnych jedynie w wypadku, jeśli zostanie zapewnione, że presja rynkowa na ceny nieruchomości nie będzie brana pod uwagę⁷⁹. W przeciwnym razie interes ogólny leżący u podstaw *Interessentenregelung*, którego przedmiotem jest kontynuowanie zagospodarowania rolniczego, trafiłby w próżnię, jeśli sąsiadujący gospodarz nie byłby w stanie zapłacić ceny rynkowej.

Regulacje cenowe są najbardziej skuteczną formą sterowania gospodarką i w znacznym stopniu ograniczają swobodę przepływu kapitału⁸⁰. Trybunał Sprawiedliwości dał ostatnio do zrozumienia, że w szczególności mechanizmy pierwokupu dla dzierżawców, zgodnie z prawem wspólnotowym, uznaje zasadniczo za dozwolone⁸¹. Przy konsekwentnej kontynuacji jego jurysdykcji można by oczekiwać, że wobec ważności zastosowania ustawowo ustalonego związania ceny, a tym samym ingerencji w swobodę przepływu kapitału, będzie żądał określenia restrykcyjnych kryteriów wykonywania prawa pierwokupu.

3.2. Unitaryzacja celów strukturalnych poprzez reformę WPR

Możliwość kształtowania obrotu nieruchomościami rolnymi przez kraje związkowe ze względu na specyficzne potrzeby jest jednak ograniczana nie tylko przez działania unitaryzujące. Kraje związkowe zagrażają – być może nieświadomie – temu zakresowi swobodnego działania na drodze reformy Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.

a) Przyszłość polityki strukturalnej w rolnictwie

W obecnych negocjacjach dotyczących reformy Wspólnej Polityki Rolnej okres po 2013 r. między państwami członkowskimi istnieje daleko idący konsensus w tym sensie, aby bardziej skoncentrować się na drugim

⁷⁸ W. Winkler, *Gesetzliche Vorkaufsrechte...*, s. 323 i n.

⁷⁹ G. Holzer, op. cit., s. 493 (504).

⁸⁰ Trybunał, wyrok z 26 lutego 1976 r., sprawa C-65/75, *Riccardo Tasca*; podobna sprawa: wyrok z 13 listopada 1986 r., sprawa 80/85 i C-159/85, *Nederlandse Bakkerij Stichting przeciwko Edah*, par. 11.

⁸¹ Trybunał, wyrok z 23 lutego 2003 r., sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, par. 51.

filarze tej polityki⁸². Ten konsensus konkretyzuje się z jednej strony w oświadczeniu paryskim z grudnia 2009 r., które 22 kraje członkowskie przedłożyły Komisji jako wytyczną dla kolejnych, planowanych projektów⁸³, a z drugiej strony – w aktualnej propozycji⁸⁴. Komisja zauważyła, iż celem jest wprowadzenie zredukowanego politycznego i rynkowego wsparcia w obliczu innych zobowiązań podjętych w ramach WTO jak również nacisków ze strony polityki wewnętrznej, ale jednocześnie stworzenie takich możliwości, aby rolnictwo w dalszym ciągu otrzymywało środki pieniężne⁸⁵.

b) Procedury współpracy przy określaniu interesów wspólnotowych

Polityka w zakresie struktury rolnictwa odgrywa w ramach polityki rolnej szczególną rolę. Powstała dopiero w ramach Agendy 2000, obejmuje do chwili obecnej jedynie 10% budżetu rolnego⁸⁶, a tu środki służące rozwojowi obszarów wiejskich⁸⁷. Należą do nich w szczególności środki

⁸² Komisja Europejska, *Why Do We Need a Common Agricultural Policy?*, Discussion Paper by DG Agriculture and Rural Development, December 2009, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/reports/why_en.pdf; jednakże nie może to doprowadzić do finansowego wzmocnienia drugiego filaru: Komunikat Komisji z 18 listopada 2010 r., KOM (2010) 672 – WPR do roku 2010: żywność, zasoby naturalne i obszary wiejskie – przyszłe wyzwania, s. 12-13, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF>.

⁸³ Deklaracja paryska w sprawie wspólnej polityki w zakresie rolnictwa i żywności z grudnia 2009 r., nieopublikowana.

⁸⁴ Propozycja Komisji do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) nr 2011/0282 (COD) z 19 października 2011 r., KOM (2011) 627, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_de.pdf.

⁸⁵ Propozycja rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady o finansowaniu, zarządzaniu i systemie kontroli Wspólnej Polityki Rolnej nr 2011/0288 (COD) z 19 października 2011 r. przewiduje, że WPR zachowa swoją strukturę dwufilarową, przy czym środki finansowe dla każdego filaru zostaną utrzymane w nominalnej wysokości z 2013 r., KOM (2011) 628, s. 3, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com628/628_de.pdf. Propozycje przewidują zrównanie dopłat bezpośrednich między państwami członkowskimi, a nie (lub w bardzo ograniczonym wymiarze przez politykę narodową) transfer między filarami, maksymalnie około 5% (I-II, lecz również II-I).

⁸⁶ Zob. specyfikacja tytułu budżetowego na: http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2010_VOL4/EN/Vol4.pdf. Udział wydatków na politykę rozwoju obszarów wiejskich to obecnie mniej więcej jedna trzecia wszystkich wydatków: R. Priebe, w: E. Grabitz, M. Hild, M. Nettesheim, op. cit., art. 39 AEUV, par. 39.

⁸⁷ R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht*, Wien 2005, s. 562; por: Ch. Grimm, *Agrarrecht*, wyd. 3, 2010, par. 383 i n.

mające na celu scalanie gruntów, które bezpośrednio wpływają na obrót nieruchomościami rolnymi. Na politykę w zakresie struktury rolnictwa bardzo silnie oddziaływa zasada pomocniczości⁸⁸. Kraje członkowskie mają szerokie pole manewru w postaci wspomnianego już, a wynikającego z prawa pierwotnego uwzględniania specyficznych warunków krajów członkowskich (art. 39 ust. 2 lit. a TfUE).

Przepisy wykonawcze do art. 39 ust. 2 podkreślają ponadto decentralizacyjną strukturę procedur polityki w zakresie struktury rolnictwa⁸⁹. W ten sposób planowanie i realizacja programu zachodzą w procesie wielopoziomowym: na podstawie przyjętych przez Radę UE „Strategicznych Wytycznych Wspólnoty”⁹⁰ kraje członkowskie sporządzają każdorazowo narodowy dokument strategiczny przedstawiający ramy i polityczne priorytety narodowych programów rozwojowych dla obszarów wiejskich⁹¹. Te ustalenia w strategicznych wytycznych służą wprawdzie przyporządkowaniu przewidzianych środków pieniężnych w ramach polityki w zakresie struktury rolnictwa, ale zarazem konkretyzują one interes wspólnotowy w odniesieniu do środków strukturalnych w zakresie rolnictwa w krajach członkowskich.

Wytyczne te były do tej pory dość ogólne, ponieważ ze względu na niewielkie środki finansowe nie było potrzeby ich konkretyzowania⁹². Zawarte w strategicznych wytycznych cele konkretyzują interes wspólno-

⁸⁸ C. Blumann, *Politique agricole commune*, Paris 1996, s. 48.

⁸⁹ Por. art. 7 rozporządzenia (EG) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW), ABl. L 277/1 z 21 października 2005 r. Zob. też G. Thiele, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), op. cit. (2011), art. 33 par. 16 i n.; C. Blumann, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, wyd. 3, Bruxelles 2011, s. 261; T. Oppermann, w: Ch. Classen M. Nettesheim, *Europarecht* § 24, wyd. 5, München 2011, par. 21; M. Düsing, *Europarecht* § 26, w: M. Dombert, K. Witt (red.), op. cit., par. 86-87.

⁹⁰ Decyzja nr 2006/144/EG Rady z 20 lutego 2006 r. o strategicznych wytycznych Wspólnoty w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), ABl. L 55/2006, s. 20 i n.; C. Blumann, *Politique agricole...*, s. 302-303.

⁹¹ W przypadku Austrii: *Ländliche Entwicklung 2007-2013, Nationaler Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013*, http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/programmtext.html; w odniesieniu do Polski zob. Narodowy plan strategiczny: <http://www.minrol.gov.pl/eng/content/view/full/18575>; zob. też www.laendlicherraum.at/filemanager/download/26210/.

⁹² Potrzeba konkretnych wytycznych wyraża się w strategii „Europa 2020” i w Komunikacie Komisji z 18 listopada 2010 r., KOM (2010) 672 – *Die GAP bis 2010: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen*, s. 11-12, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF>.

towy. Trybunał Sprawiedliwości odwołuje się w swojej jurysdykcji w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi bezpośrednio do tych celów, gdy wskazuje nie tylko na interes ogólny krajów związkowych, ale także na cele zapisane w art. 39 ust. 1 TfUE i tym samym uzupełniając niejako skonkretyzowany interes wspólnotowy – powołuje się na niego w celu uzasadnienia ograniczenia swobody przepływu kapitału⁹³.

c) Konflikt między interesem wspólnotowym a interesem ogólnym

Poprzez rozbudowanie polityki w zakresie struktury rolnictwa wzmocniona zostaje potrzeba legitymacji w procesie przyznawania środków pieniężnych. Jak widać na przykładzie paralelnie utworzonych funduszy regionalnych, potrzebne są ze strony Wspólnoty konkretne wytyczne i cele programowe. Należy zaznaczyć, że Komisja wykorzystuje ten proces na drodze tak zwanej polityki złotych cugli⁹⁴, aby przeforsować swoje własne, niezależne wspólnotowe oceny. W ten sposób te oceny mogą się różnić. Mimo udziału krajów członkowskich w ustalaniu celów programowych w przypadku tego zaznaczającego się procesu, można się spodziewać, iż w przyszłości interes wspólnotowy w formie celów programowych zastąpi interes ogólny jako kryterium służące do uzasadniania ingerencji w swobodę przepływu kapitału. Kraje członkowskie podważają zatem obecnie jeden z niewielu obszarów, w których zasada pomocniczości nie została jeszcze skutecznie skonkretyzowana, a mianowicie: obrót nieruchomościami rolnymi.

TRADING IN AGRICULTURAL REAL ESTATE IN THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

S u m m a r y

The European Court of Justice treats trading in agricultural and forest estate as an element of the free movement of capital. Thus the ECJ recognises the right of member states to implement regulations restricting the fundamental rights on grounds of public interest. Classical public interest also includes objectives related to agriculture, and the development and maintenance of an independent agricultural sector in particular. Member states may, therefore, rely on that independent agricultural sector principle and ignore, in

⁹³ Trybunał, z 23 lutego 2003 r. sprawa C-452/01, *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, par. 40.

⁹⁴ J. Martínez, *Die grenzüberschreitende Raumplanung unter europäischem Integrationsdruck*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2005, s. 337 (340).

individual cases, public interest, when it comes to unrestricted movement of capital. The author discusses the reasons for restricting the freedom of movement of capital by member states, the principles of its functioning in the EU, and unification of the restricting measures that member states adopt with regards to the free movement of capital.

LA CIRCOLAZIONE DEGLI IMMOBILI AGRICOLI NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Riassunto

La Corte di giustizia dell'Ue considera la circolazione dei terreni agricoli e delle foreste come parte di un processo europeo di libera circolazione dei capitali. La Corte riconosce quindi il diritto degli Stati membri di decretare regolazioni volte a limitare le libertà fondamentali al fine di preservare il classico interesse pubblico. L'interesse in questione abbraccia anche gli obiettivi in materia di agricoltura, in primo luogo il mantenimento e lo sviluppo del settore agricolo autonomo. Gli Stati membri possono, appellandosi al suddetto settore autonomo agricolo, nei singoli casi, trascurare l'interesse pubblico nell'ambito della circolazione illimitata del capitale. L'articolo affronta le cause, le condizioni di funzionamento e l'unitarizzazione delle condizioni di limitazioni da parte degli Stati membri alla libera circolazione dei capitali.