

**Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej**

(2017/C 350/05)

Niektóre prawa państw członkowskich zawierają przepisy, na mocy których zapewnia się ochronę gruntów rolnych. Biorąc pod uwagę, że grunty rolne są aktywami rzadkimi i o wyjątkowym charakterze, nabywanie gruntów rolnych często podlega pewnym warunkom i ograniczeniom. Istniejące w kilku państwach członkowskich UE tego rodzaju krajowe prawa gruntowe służą osiągnięciu różnych celów, począwszy od zachowania rolniczego użytkowania gruntów, a skończywszy na ograniczaniu koncentracji gruntów. Ich wspólną cechą jest cel, jakim jest uniknięcie nadmiernej spekulacji gruntami. Niektórym z obaw leżących u podstaw tych praw, w szczególności koncentracji gruntów i spekulacji gruntami, nadano w ostatnim czasie wyższy priorytet polityczny. W dniu 27 kwietnia 2017 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie w sprawie koncentracji gruntów rolnych i dostępu rolników do gruntów<sup>(1)</sup>.

Nabywanie gruntów rolnych wchodzi w zakres prawa Unii. Inwestorzy wewnątrzunijni korzystają z podstawowych wolności, przede wszystkim ze swobodnego przepływu kapitału i swobody przedsiębiorczości. Wolności te stanowią integralną część rynku wewnętrznego, na którym odbywa się swobodny przepływ towarów, usług i kapitału. Rynek wewnętrzny obejmuje także rolnictwo<sup>(2)</sup>. Komisja podkreśliła niedawno, że w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) prowadzone są działania na rzecz realizacji dziesięciu priorytetów tej polityki, do których należą lepiej rozwinięty i bardziej sprawiedliwy rynek wewnętrzny<sup>(3)</sup>. Jednocześnie w prawie Unii uznaje się również szczególny charakter gruntów rolnych. Traktaty umożliwiają wprowadzanie ograniczeń dotyczących inwestycji zagranicznych w grunty rolne, gdy są one proporcjonalne, w celu ochrony uzasadnionego interesu publicznego, np. ograniczenia nadmiernej spekulacji gruntami, ochrony ludności wiejskiej lub podtrzymania i rozwoju opłacalnego rolnictwa. Wynika to jasno z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W przeciwieństwie do innych podstawowych swobód traktatowych, swobodny przepływ kapitału – z jego możliwymi i uzasadnionymi ograniczeniami ustanowionymi przez Trybunał – dotyczy również inwestorów z państw trzecich. Niniejszy komunikat wyjaśniający obejmuje zatem wewnątrzunijne, jak i poza unijne nabywanie gruntów rolnych.

W niniejszym komunikacie wyjaśniającym Komisji odniesiono się do korzyści i wyzwań związanych z inwestycjami zagranicznymi<sup>(4)</sup> w grunty rolne (pkt 1). Przedstawiono w nim również informacje na temat obowiązującego prawa Unii (pkt 2) oraz powiązanego orzecznictwa Trybunału (pkt 3). Ponadto w komunikacie przedstawiono ogólne wnioski z orzecznictwa w zakresie sposobów realizacji uzasadnionych interesów publicznych zgodnie z prawem Unii (pkt 4). Komunikat ma zatem wnieść wkład w dyskusję dotyczącą inwestycji zagranicznych w grunty rolne, pomóc państwom członkowskim, które są w trakcie dostosowywania swych prawodawstw lub może chciałyby tego dokonać w późniejszym terminie, jak również pomóc w promowaniu szerszego rozpowszechniania najlepszych praktyk w tej złożonej dziedzinie. Jednocześnie komunikat jest odpowiedzią na wniosek Parlamentu Europejskiego o publikację wytycznych w zakresie regulacji rynków gruntów rolnych zgodnie z prawem Unii<sup>(5)</sup>.

## 1. Nabywanie gruntów rolnych w UE

### a) Potrzeba regulacji rynków gruntów rolnych

Grunty rolne są aktywami o wyjątkowym charakterze. W 2012 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych wystąpiła do państw o zapewnienie odpowiedzialnego zarządzania prawami własności gruntów. W tym celu Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) wydała „dobrowolne wytyczne” w zakresie zarządzania prawami własności gruntów<sup>(6)</sup>. W wytycznych podkreślono kluczowe znaczenie gruntów „dla osiągnięcia celów w zakresie praw człowieka, bezpieczeństwa żywnościowego, eliminacji ubóstwa, zapewnienia stabilnych środków utrzymania, stabilności społecznej, bezpieczeństwa mieszkaniowego, rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwoju społeczno-gospodarczego”<sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Zobacz przyjęte przez Parlament Europejski „Sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?”, 2016/2141 (INI).

<sup>(2)</sup> Zob. art. 38 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>(3)</sup> IP/17/187 z dnia 2 lutego 2017 r.; [https://ec.europa.eu/commission/priorities\\_pl](https://ec.europa.eu/commission/priorities_pl)

<sup>(4)</sup> Termin „inwestorzy zagraniczni” występujący w niniejszym komunikacie odnosi się do inwestorów wewnątrzunijnych oraz, w zakresie, w jakim ma zastosowanie swobodny przepływ kapitału, również do inwestorów z państw trzecich (zob. rozdział 2 a). Należy przypomnieć, że z praktycznego punktu widzenia większość przypadków nabywania gruntów rolnych w UE odbywa się w kontekście wewnątrzunijnym.

<sup>(5)</sup> Zobacz przyjęte przez Parlament Europejski „Sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?”, 2016/2141 (INI), pkt 37.

<sup>(6)</sup> „Dobrowolne wytyczne w zakresie odpowiedzialnego zarządzania prawami własności do gruntu, łowisk i lasów w kontekście krajowego bezpieczeństwa żywnościowego”.

<sup>(7)</sup> Zob. pkt 2.4.1 dobrowolnych wytycznych. Kluczowe znaczenie gruntów dla bezpieczeństwa żywnościowego, zważywszy na fakt, że grunty są zasobem ograniczonym, podkreślono również w: pkt 6.3 opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej).

Na niemal połowie terytorium UE grunty rolne są narażone na presję związaną z wykorzystaniem pozarolniczym, a w niektórych okresach także na presję związaną ze zwiększonym zapotrzebowaniem na żywność, energię i biomasę. Z powodu niekontrolowanego rozrastania się miast i infrastruktury transportowej każdego roku w Europie zajmowane są grunty o obszarze większym od Berlina <sup>(8)</sup>.

W niektórych konstytucjach krajowych <sup>(9)</sup> i licznych krajowych prawach gruntowych grunty rolne objęto szczególną ochroną. W szczególności w ostatnim czasie ochrona gruntów rolnych uzyskała wysoki priorytet polityczny w szeregu państw. Od 2013 r., szczególnie w następstwie zakończenia okresów przejściowych przyznanych w traktatach o przystąpieniu <sup>(10)</sup>, Węgry, Słowacja, Łotwa, Litwa, Bułgaria, Rumunia i Polska przyjęły prawa gruntowe w celu zwalczania niepożądanych zmian na krajowych rynkach gruntów.

Obecnie potrzeba regulacji rynków gruntów rolnych może być szczególnie pilna w państwach, w których w ostatnich latach przeprowadzono kompleksowe reformy rolne <sup>(11)</sup>. W niektórych państwach członkowskich miały miejsce lub nadal trwają zwrot i prywatyzacja gruntów państwowych <sup>(12)</sup>. Ponadto w porównaniu z innymi państwami członkowskimi ceny gruntów rolnych w tych państwach członkowskich nadal są niskie (zob. rys. 1 w załączniku), pomimo wzrostu obserwowanego na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia (zob. rys. 2 w załączniku) <sup>(13)</sup>. W związku z powyższym rolnicy wyrazili obawy co do ewentualnego zainteresowania innych inwestorów gruntami rolnymi.

Przepisy dotyczące sprzedaży gruntów zasadniczo mają na celu zachowanie rolnych cech aktywów, właściwej uprawy gruntu, rentowności istniejących gospodarstw oraz wprowadzenie zabezpieczeń przed spekulacjami gruntami. W tym celu na mocy takich przepisów często wymaga się uzyskania zezwolenia administracyjnego na sprzedaż gruntu, a także upoważnia się właściwe organy lub władze do wyrażenia sprzeciwu wobec sprzedaży, która jest sprzeczna z celami tych przepisów. Często dzieje się tak w przypadku, gdy grunt ma zostać sprzedany podmiotowi niebędącemu rolnikiem, podczas gdy interesuje się nim lokalny rolnik potrzebujący ziemi. Właściwe organy mogą również interweniować w sytuacji, gdy uznają, że cena sprzedaży jest nieproporcjonalna do wartości gruntu. Na mocy niektórych przepisów dotyczących sprzedaży gruntów przyznaje się prawo pierwszeństwa organom lub władzom publicznym, aby mogły one odsprzedać grunt innemu kupującemu lub wynająć ten grunt zgodnie z polityką rolną. Inną metodą regulacyjną odnoszącą się do kwestii konsolidacji gruntów jest przyznanie prawa pierwszeństwa niektórym kategoriom zainteresowanych stron, takim jak najemcy lub właściciele nieruchomości sąsiadujących z gruntem wystawionym na sprzedaż <sup>(14)</sup>.

b) *Pomimo wzrostu poziom inwestycji zagranicznych nadal jest niewielki*

Wydaje się, że poziom inwestycji zagranicznych w grunty rolne w Europie jest ograniczony. Szczególnie w państwach UE-15 <sup>(15)</sup> napływające inwestycje w grunty rolne w dalszym ciągu zdarzają się wyjątkowo rzadko <sup>(16)</sup>. Zainteresowanie inwestorów zagranicznych skupia się raczej na państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w których od 1989 r. w rolnictwie nastąpiło imponujące przejście z państwowych gospodarstw lub spółdzielni rolniczych do rolnictwa prywatnego w gospodarstwach rynkowych.

Trudno jest uzyskać wiarygodne dane dotyczące inwestycji zagranicznych wyłącznie w zakresie gruntów rolnych. Z informacji zgromadzonych przez Komisję na podstawie bazy danych Land Matrix <sup>(17)</sup> wynika na przykład, że od

<sup>(8)</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf)

<sup>(9)</sup> Np. zgodnie z art. 21 ust. 1 bułgarskiej konstytucji „[z]iemia jest podstawowym dobrem narodowym, korzystającym ze szczególnej ochrony państwa i społeczeństwa”.

<sup>(10)</sup> W traktatach o przystąpieniu przewidziano przejściowe odstępstwa od zasady swobodnego przepływu kapitału w stosunku do nabywania gruntów rolnych. W okresie przejściowym przystępującym państwom członkowskim zezwolono na utrzymanie ich systemów krajowych, w ramach których obywatele innych państw członkowskich UE lub państw EOG nie mogli nabywać gruntów. Odstępstwa te przestały obowiązywać w dniu 1 stycznia 2014 r. w przypadku Bułgarii i Rumunii, w dniu 1 maja 2014 r. w przypadku Węgrzech, Łotwy, Litwy i Słowacji oraz w dniu 1 maja 2016 r. – w przypadku Polski (w przypadku Chorwacji odstępstwo wygaśnie w 2020 r., przy czym Chorwacja będzie mogła wystąpić o przedłużenie tego okresu o trzy lata).

<sup>(11)</sup> Podkreśliła to np. Komisja ds. Rolnictwa Zgromadzenia Narodowego Węgier w swojej opinii z inicjatywy własnej z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie badania przepisów regulujących wykorzystanie i posiadanie gruntów rolnych w nowych państwach członkowskich: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/np/hungary/unsolicited\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/hungary/unsolicited_en.htm)

<sup>(12)</sup> M. Hartvigsen, *Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation*, ORBICON, 2013 r. <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>

<sup>(13)</sup> P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, *Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States*, sprawozdania techniczne JRC, 2016 r.

<sup>(14)</sup> Zob. również 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 r., tom 52, nr 2, s. 186–205.

<sup>(15)</sup> Państwa tworzące Unię Europejską do 2004 r.: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Hiszpania, Luksemburg, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Włochy i Zjednoczone Królestwo.

<sup>(16)</sup> Istnieją np. sprawozdania opisujące niedawne chińskie inwestycje w niektóre francuskie gospodarstwa i winnice: R. Levesque, „Chinese purchases in the Berry”, *La Revue foncière*, maj–czerwiec 2016 r., s. 10.

<sup>(17)</sup> Inicjatywa International Land Coalition (ILC): [www.landmatrix.org](http://www.landmatrix.org)

2004 r. inwestorzy zagraniczni nabyli prawa do wykorzystywania lub kontrolowania około 68 000 ha w Bułgarii, 8 000 ha na Litwie i 84 000 ha w Rumunii. Te szacowane nabyte obszary stanowią 1,3 % całkowitej powierzchni gruntów ornych w Bułgarii, 2,3 % na Litwie i 0,4 % w Rumunii<sup>(18)</sup>. Wydaje się, że sytuacja nie różni się bardzo w innych państwach Europy środkowej i wschodniej. W stopniu, w jakim są one dostępne, z oficjalnych statystyk Węgier i Polski lub badań obejmujących Słowację i Łotwę wynika, że obcokrajowcy posiadają lub kontrolują około 1 % wykorzystywanych gruntów ornych<sup>(19)</sup>.

Zdaje się jednak, że zainteresowanie inwestorów zagranicznych gruntami rolnymi rośnie. Wydaje się, że szczególnie światowy kryzys finansowy miał wpływ na inwestycje w grunty rolne. Poszukując alternatywnych rozwiązań podczas zaburzeń na rynkach finansowych, inwestorzy finansowi ulokowali kapitał w gruntach rolnych<sup>(20)</sup>. W tym samym okresie obawy związane z bezpieczeństwem żywnościowym oraz programy dotyczące biopaliw i biogazu przyczyniły się do zwiększenia zainteresowania inwestorów<sup>(21)</sup>.

### c) Nabywanie gruntów rolnych w programie politycznym

Obawy związane z inwestycjami zagranicznymi w grunty rolne nie są nowym zjawiskiem. Niedawny wzrost inwestycji w grunty rolne zwiększył jednak obawy w niektórych państwach członkowskich. Po pierwsze inwestorów zagranicznych niekiedy postrzega się jako wypierających lokalnych rolników. Po drugie niedawno pojawiła się obawa, że (coraz mniejsze) obszary nadające się pod uprawę stały się narażone na działania spekulacyjne lub działania pozbawionych skrupułów inwestorów. Wyrażono niepokój dotyczący rosnącej koncentracji gruntów, spekulacji gruntami i negatywnego wpływu tych działań na bezpieczeństwo żywnościowe, zatrudnienie, środowisko, jakość gleby i rozwój obszarów wiejskich<sup>(22)</sup>. Niektórzy krytycy kwestionują korzyści płynące z zagranicznego zakupu gruntów w UE i twierdzą, że duże międzynarodowe fundusze inwestycyjne i przedsiębiorstwa pozbawiają drobnych i ubogich rolników zasobów gruntowych oraz zakłócają rozwój obszarów wiejskich<sup>(23)</sup>.

Instytucje europejskie również podzielają te obawy. W dniu 21 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wydał opinię w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego”<sup>(24)</sup>. W opinii uznano, że swobodny przepływ kapitału jest czynnikiem odpowiedzialnym za zakup gruntów, które EKES uznaje za „masowy wykup ziemi”.

Parlament Europejski również wykazał zainteresowanie tym tematem. Wystąpił o przeprowadzenie badania pt. „Skala masowego wykupu gruntów rolnych w UE”, które opublikowano w maju 2015 r.<sup>(25)</sup>. W dniu 27 kwietnia 2017 r. Parlament Europejski przyjął „Sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?”<sup>(26)</sup>. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na poziom koncentracji gruntów rolnych będących w posiadaniu kilku przedsiębiorstw rolnych i przedsiębiorstw prowadzących działalność pozarolniczą oraz na nieodłączne ryzyko takie jak trudności w dostępie rolników do gruntów rolnych (w szczególności rolników prowadzących działalność na niewielką skalę i pracujących w gospodarstwach rodzinnych). W związku z tym Parlament wzywa

<sup>(18)</sup> Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej z dnia 5 marca 2015 r., Przepływ kapitału i swoboda płatności, SWD(2015) 58 final, s. 21. Należy jednak pamiętać, że dane nie zawsze są łatwo dostępne, w związku z czym istniejące szacunki znacznie się różnią. Przykładowo zgłoszono również, że w latach 2010–2013 własność zagraniczna gruntów rolnych w Rumunii wzrosła o 57 % i w 2013 r. stanowiła około 7 % całkowitego obszaru rolnego w Rumunii: P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, *Wpływ na rynek nowych przepisów dotyczących regulacji rynku rolnego w państwach członkowskich UE w Europie wschodniej (Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States)*, sprawozdania techniczne JRC, 2016 r., s. 10.

<sup>(19)</sup> Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Zakres masowego wykupu gruntów rolnych w UE (Extent of Farmland Grabbing in the EU), badanie z 2015 r., s. 19–20.

<sup>(20)</sup> Kilka przykładów można znaleźć w następujących dokumentach: Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Skala masowego wykupu gruntów rolnych w UE (Extent of Farmland Grabbing in the EU), badanie z 2015 r., s. 23 (np. inwestycje niderlandzkiej grupy Rabobank w Polsce i Rumunii; włoskiego zakładu ubezpieczeń Generali w Rumunii, niemieckiego Allianz w Bułgarii, belgijskiej grupy bankowo-ubezpieczeniowej KBC w Niemczech Wschodnich i na Litwie).

<sup>(21)</sup> Wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na rolnictwo nie jest jednoznaczny. Chociaż w 2009 r. w dochodach z działalności rolniczej można było odczuć skutki kryzysu, sektor ten szybko powrócił na ścieżkę wzrostu i w jeszcze większym stopniu zniwelował lukę średnim wynagrodzeniem brutto w gospodarce. W tym samym czasie odnotowano tymczasowe spowolnienie odpływu siły roboczej w rolnictwie, a w niektórych państwach członkowskich odnotowano nawet stagnację lub wzrost.

<sup>(22)</sup> M. Heubuch, Zieloni/WSE, *Masowy popyt na grunty. Wyprzedaż europejskich gruntów rolnych. (Land Rush. The Sellout of Europe's Farmland)*, Parlament Europejski (wydawca), 2016 r.; Friends of the Earth, *Pieniądże z rolnictwa. W jaki sposób europejskie banki i finansowanie prywatne korzystają ze spekulacji żywnością i masowego wykupu gruntów. (Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs)*, 2012 r. [http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming\\_money\\_foee\\_jan2012.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf)

<sup>(23)</sup> Franco, J.C. i Borrás, S.M. (red.), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Transnational Institute, Amsterdam, 2013 r.; Van der Ploeg, J.D., Franco J.C. i Borrás S.M., „Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis”, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, 2015 r., nr 2, s. 147–162; Ecoruralis, *Land Issues and Access to Land*, 2016 r. [http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs\\_and\\_Activities/Land\\_Issues\\_and\\_Access\\_to\\_Lan%20d/](http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/) (dostęp: 2016 r.).

<sup>(24)</sup> Pkt 1.9 i 1.12 opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 21 stycznia 2015 r. w sprawie: „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej).

<sup>(25)</sup> Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Zakres masowego wykupu gruntów rolnych w UE (Extent of Farmland Grabbing in the EU), badanie z 2015 r., s. 17, 24, 25.

<sup>(26)</sup> Zobacz przyjęte przez Parlament Europejski „Sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?”, 2016/2141(INI).

do ważniejszego monitorowania zmian zachodzących na rynkach sprzedaży gruntów. Parlament w szczególności wzywa Komisję do monitorowania wszystkich istotnych obszarów polityki, mianowicie polityki w zakresie rolnictwa, finansów i inwestycji „w celu ustalenia, czy sprzyjają one koncentracji gruntów rolnych w UE, czy też jej przeciwdziałają”. Parlament wzywa również Komisję, aby „opublikowała jasny i kompleksowy katalog kryteriów”, który „wyjaśni państwom członkowskim ponad wszelką wątpliwość, jakie środki regulacji rynku gruntów są dopuszczalne” zgodnie z prawem Unii Europejskiej.

Rozpatrując agendę polityczną w szerszym ujęciu, inne obszary polityki postrzega się jako potencjalny czynnik wpływający. W odpowiedziach na niedawne konsultacje publiczne w sprawie uproszczenia i modernizacji WPR wskazano kilka kwestii, które budzą znaczące zaniepokojenie rolników: m.in. wymogi administracyjne, regulacje w zakresie gruntów, a w szczególności wysokie ceny gruntów rolnych w niektórych państwach członkowskich. Ponadto uprzednio wyrażono obawy w odniesieniu do zróżnicowanych poziomów płatności bezpośrednich w państwach członkowskich, które nie zawsze mogły zapewnić równe szanse pod względem dostępu do gruntów rolnych. Do różnicy w płatnościach bezpośrednich odniesiono się w ostatnich wieloletnich ramach finansowych (WRF 2014–2020) poprzez tzw. zewnętrzne zblizenie płatności bezpośrednich; kwestia ta może zostać ponownie podniesiona w przyszłości.

Ponadto inne środki UE mogą być istotne w kontekście nabywania gruntów rolnych jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849<sup>(27)</sup>, która niedawno weszła w życie. Dyrektywa ma na celu zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do faktycznych właścicieli przedsiębiorstw i trustów, co również mogłoby zmniejszyć obawy, do których obecnie się odnosi poprzez wprowadzenie ograniczeń w zakresie zakupu gruntów rolnych w niektórych państwach, których organy obawiają się, że przypadki przekazywania udziałów między podmiotami prawnymi posiadającymi grunty rolne mogą być wykorzystywane do obchodzenia warunków nałożonych na nabywców. Niedawny wniosek Komisji o wprowadzenie zmian do tej dyrektywy przyczyni się do dalszego zwiększenia przejrzystości.

Na koniec, jeśli chodzi o inwestorów z państw trzecich, niedawny wniosek Komisji dotyczący ram monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych ma na celu dostarczenie pewności prawa państwom członkowskim, które wprowadziły lub chciałyby wprowadzić mechanizmy monitorowania bezpośrednich inwestycji z państw trzecich, z myślą o wyłącznej kompetencji Unii w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, w której zakres wchodzi bezpośrednio inwestycje zagraniczne<sup>(28)</sup>. Wniosek ustanawia ramy dla państw członkowskich, a w niektórych przypadkach dla Komisji, do monitorowania inwestycji bezpośrednich z państw trzecich w Unii Europejskiej, pozwalając jednocześnie państwom członkowskim mieć możliwość uwzględnienia ich indywidualnej sytuacji i uwarunkowań krajowych w celu ochrony zasadniczych interesów ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne. Nowe przepisy umożliwiają państwom członkowskim wprowadzanie lub utrzymywanie właściwych mechanizmów monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, pod warunkiem że spełnione są pewne warunki określone w rozporządzeniu<sup>(29)</sup>.

#### d) Korzyści inwestycji zagranicznych na właściwie regulowanych rynkach gruntów

W swoim badaniu FAO stwierdza, że w ujęciu ogólnym rolnicze inwestycje zagraniczne przynoszą korzyści krajowym gospodarkom, społecznościom lokalnym i sektorowi rolnemu, jeżeli instytucje krajowe i przepisy w odpowiedni sposób zachęcają wszystkie podmioty prowadzące działalność na rynku<sup>(30)</sup>. Inwestycje zagraniczne są również istotnym źródłem bardzo potrzebnego kapitału, bardzo potrzebnej technologii i wiedzy, a także przyczyniły się do poprawy wydajności rolnictwa i jakości produktów w Europie<sup>(31)</sup>.

Swobodny przepływ kapitału jest kluczowy dla zwiększania transgranicznych inwestycji i dostępu lokalnych przedsiębiorstw do środków finansowych. Należy zauważyć, że gospodarstwa często mają trudności ze znalezieniem środków finansowych na niezbędne inwestycje. Podobnie jak w przypadku drobnych przedsiębiorstw, drobne przedsiębiorstwa rolne podlegają ograniczeniom kredytowym, przy czym istnieją przesłanki, że w wielu państwach rolnictwo jest niedo-  
kapitalizowane<sup>(32)</sup>.

<sup>(27)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

<sup>(28)</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e) oraz art. 207 ust. 1 TFUE.

<sup>(29)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3183\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_en.htm)

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

<sup>(31)</sup> Sprawozdanie Komisji dla Rady, Przegląd środków przejściowych dotyczących nabywania nieruchomości rolnych przewidzianych w traktacie o przystąpieniu z 2005 r., 14.12.2010 r., s. 2; sprawozdanie Komisji dla Rady, Przegląd środków przejściowych dotyczących nabywania nieruchomości rolnych przewidzianych w traktacie o przystąpieniu z 2003 r., 16.7.2008 r., s. 7; Komisja Europejska – Komunikat prasowy [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-1750\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en); Komisja Europejska – Notatka prasowa [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-244\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en)

<sup>(32)</sup> Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, „The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU” w: Johan Swinnen i Louise Knops (red.), *Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture*, Centrum Studiów nad Polityką Europejską, 2013 r., s. 254; Sami Myyrä, „Agricultural Credit in the EU” w: Johan Swinnen i Louise Knops (zob. wcześniejszy przypis), s. 260. Istotne dla rolników niedoskonałości rynku finansowego wskazano i omówiono w dokumencie opracowanym przez: Centrum Studiów nad Polityką Europejską i Centrum Instytucji i Wyników Gospodarczych LICOS Uniwersytetu Lowańskiego: Przegląd nakładanych przez państwa członkowskie przejściowych ograniczeń dotyczących zakupu nieruchomości rolnych (Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate), sprawozdanie końcowe z 2007 r., s. 13–17; Centrum Studiów nad Polityką Europejską: Przegląd nakładanych przez Bułgarię i Rumunię przejściowych ograniczeń dotyczących zakupu nieruchomości rolnych (Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate), sprawozdanie końcowe z października 2010 r., s. 19–23.

Korzystne skutki inwestycji zagranicznych wykazano w kilku zleconych przez Komisję badaniach przeglądowych okresów przejściowych<sup>(33)</sup> oraz w badaniach zewnętrznych<sup>(34)</sup>. Udowodniono, że w zakresie, w jakim dopuszcza się inwestycje zagraniczne (np. dzierżawa gruntów, ustanawianie przedsiębiorstw, podmioty prawne lub inwestycje w przemysł spożywczy), pobudzają one wzrost wydajności w sektorze rolnym<sup>(35)</sup>. Sprawiedliwy wydaje się zatem wniosek, że inwestycje zagraniczne mogą stanowić wartość dodaną dla gruntów użytkowanych w stopniu niedostatecznym oraz przyczynić się do wznowienia upraw na gruntach nieuprawianych. Takie inwestycje mogą w większym stopniu poprawić nie tylko dostęp rolników do rynku, ale także warunki pracy pracowników rolnych. Ponadto inwestycje zagraniczne mogą zwiększyć potencjał wywozowy produktów rolnych.

e) *Działania prawne Komisji w sprawie praw gruntowych wprowadzonych niedawno w niektórych państwach członkowskich*

Niedawne zmiany w przepisach wprowadzone na Węgrzech, Słowacji, Łotwie, Litwie, w Bułgarii i Rumunii zbiegają się z końcem okresu przejściowego, podczas trwania którego postanowienia traktatów o przystąpieniu pozwalały tym państwom na zakazanie unijnym inwestorom zakupu gruntów rolnych.

Na mocy nowych praw zniesiono ograniczenia, o których mowa w traktatach o przystąpieniu. Jednocześnie wprowadzono w nich pewne ograniczenia, których zapowiadano, że jest zmniejszenie koncentracji gruntów i spekulacji gruntami, aby zachować dobre i wydajne użytkowanie rolnicze gruntów rolnych, chronić ludność wiejską, rozwiązać problem rozdrobnienia gruntów lub promować rentowne gospodarstwa średniej wielkości. W tym celu w przedmiotowych przepisach wprowadzono pewne warunki zakupu gruntów. Należą do nich uprzednie uzyskanie zezwolenia administracyjnego, a w szczególności spełnienie następujących wymogów: nabywca musi uprawiać zakupione grunty rolne we własnym zakresie, musi posiadać kwalifikacje w dziedzinie rolnictwa oraz musi przebywać lub prowadzić działalność gospodarczą w danym państwie. Co więcej, w nowych przepisach faworyzuje się pewne kategorie nabywców (np. najemców, rolników sąsiadujących lub mieszkańców lokalnych) lub zabrania się sprzedaży gruntów osobom prawnym.

Komisja uznaje ważność wyżej wymienionych celów jako takich. Po przeanalizowaniu nowych praw Komisja wyraziła jednak obawy, że niektóre przepisy naruszają podstawowe zasady UE, mianowicie zasadę swobodnego przepływu kapitału. Zdaniem Komisji przepisy w szczególności dyskryminują obywateli innych państw UE – nie w sposób formalny, ale poprzez praktyczne skutki ich stosowania – lub narzucają inne nieproporcjonalne ograniczenia, które miałyby negatywny wpływ na inwestycje. Z tego powodu w 2015 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Bułgarii, Węgrom, Litwie, Łotwie i Słowacji<sup>(36)</sup>. Biorąc pod uwagę, że żadne z tych państw nie było w stanie rozwiązać powstałych obaw, w dniu 26 maja 2016 r. Komisja przeszła do drugiego i ostatniego etapu postępowania przed możliwym przekazaniem sprawy do Trybunału<sup>(37)</sup>.

## 2. Obowiązujące prawo UE

Nie istnieje żadne europejskie prawo wtórne regulujące zakup gruntów rolnych. Państwa członkowskie są właściwe do regulowania krajowych rynków gruntów i posiadają swobodę w tym zakresie. Państwa członkowskie muszą jednak przy tym przestrzegać podstawowych zasad Traktatu, przede wszystkim podstawowych wolności i niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

a) *Swobodny przepływ kapitału i swoboda przedsiębiorczości*

Prawo do zakupu, użytkowania lub zbycia gruntów rolnych wchodzi w zakres stosowania zasad swobodnego przepływu kapitału określonych w art. 63 i nast. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>(38)</sup>. Te postanowienia Traktatu przyznają egzekwowalne prawa zarówno inwestorowi, jak i odbiorcy inwestycji. Co do zasady zakazane

<sup>(33)</sup> Zob. Centrum Studiów nad Polityką Europejską i Centrum Instytucji i Wyników Gospodarczych LICOS Uniwersytetu Łowańskiego: Przegląd nakładanych przez państwa członkowskie przejściowych ograniczeń dotyczących zakupu nieruchomości rolnych (Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate), sprawozdanie końcowe z 2007 r., streszczenie, s. ii; Centrum Studiów nad Polityką Europejską: Przegląd nakładanych przez Bułgarię i Rumunię przejściowych ograniczeń dotyczących zakupu nieruchomości rolnych (Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate), sprawozdanie końcowe z października 2010 r., streszczenie.

<sup>(34)</sup> Zob. np.: 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*, czerwiec 2010 r., tom 33, wyd. 3, s. 241–258, rozdziały 2 i 7 (uwagi końcowe); 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*, „World Development”, 2009 r., tom 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”, w *World Development*, 2004 r., tom 32, nr 9, s. 1525 i nast., s. 1541.

<sup>(35)</sup> 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 r., tom 52, nr 2, s. 202.

<sup>(36)</sup> Zob.: IP/15/4673 z dnia 23 marca 2015 r. oraz IP/15/4877 z dnia 29 kwietnia 2015 r.

<sup>(37)</sup> Zob.: IP/16/1827 z dnia 26 maja 2016 r.

<sup>(38)</sup> Znajduje to potwierdzenie w szeregu orzeczeń Trybunału, zob. np. sprawa C-370/05, Festersen, pkt 21–23; sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 24.

są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi, ale również między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Zgodnie z wykładnią przyjętą przez Trybunał termin „ograniczenie” oznacza wszelkie środki, które ograniczają inwestycje lub które mogą je utrudniać, zniechęcać do nich lub czynić je mniej atrakcyjnymi<sup>(39)</sup>.

Jeżeli inwestycję w grunty rolne poczyniono na potrzeby wykonywania działalności przedsiębiorczej o charakterze rolniczym, inwestycja ta może również zostać objęta swobodą przedsiębiorczości: w art. 49 TFUE zakazuje się wszelkich ograniczeń przedsiębiorczości obywateli (osób prawnych lub fizycznych) państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego dotyczących wykonywania działalności prowadzonej na własny rachunek takiej jak rolnictwo.

Kluczowym i nieodłącznym elementem wszystkich podstawowych wolności jest zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Zasada ta zabrania zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej dyskryminacji (utajone formy dyskryminacji). Dyskryminacja pośrednia odnosi się do krajowych przepisów dotyczących korzystania z podstawowych wolności, które nie dyskryminują ze względu na przynależność państwową w sposób oczywisty, ale których stosowanie prowadzi do wystąpienia równoważnego skutku.

Art. 345 TFUE stanowi, że „traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich”. Przepisy krajowe regulujące zakup lub użytkowanie nieruchomości rolnych dotyczą praw własności, lecz w art. 345 TFUE nie wykluczone stosowania podstawowych wolności lub innych podstawowych zasad ustalonych w Traktacie. W utrwalonym orzecznictwie Trybunał odmówił szerokiej interpretacji art. 345 TFUE. Przykładowo w wyroku w sprawie Konle dotyczącej zakupu nieruchomości Trybunał w odniesieniu do tego artykułu (wówczas art. 222) wyjaśnił, że: „[...] chociaż zgodnie z art. 222 Traktatu o zasadach prawa własności nadal decyduje państwo członkowskie, ustalenie to nie skutkuje zwolnieniem takiego systemu z obowiązku przestrzegania podstawowych zasad Traktatu”<sup>(40)</sup>. W rezultacie na mocy art. 345 TFUE zachowane zostają kompetencje państw członkowskich do podejmowania decyzji dotyczących zasad prawa własności, lecz decyzje te muszą być zgodne z wymogami prawa Unii.

#### b) Ograniczenia podstawowych wolności i możliwe uzasadnienia

Zasadniczo krajowe środki ograniczające korzystanie z podstawowych wolności są dozwolone wyłącznie w przypadku, gdy spełniony zostanie szereg warunków: środki nie są dyskryminujące, są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, są dostosowane do osiągnięcia wyznaczonego celu i nie wykraczają poza działania konieczne do osiągnięcia tego celu oraz nie można ich zastąpić mniej ograniczającymi środkami alternatywnymi (zasada proporcjonalności, zob. szczegółowe informacje w pkt 3b poniżej). Ponadto krajowe środki muszą być zgodne z innymi zasadami ogólnymi prawa Unii, takimi jak pewność prawa.

W szczególności w odniesieniu do swobodnego przepływu kapitału art. 65 TFUE stanowi, że ta swoboda nie narusza niektórych praw państw członkowskich. Obejmują one prawo do stosowania szczególnych krajowych postanowień podatkowych, prawo do podejmowania środków ostrożności i nadzoru, zwłaszcza w sferze podatkowej i w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi. Ponadto w kwestii bardziej ogólnej w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE zachowuje się prawo państw członkowskich do „podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym”.

Różne ustalenia mają zastosowanie do przepływu kapitału do państw trzecich i z państw trzecich. Trybunał podkreślił, że przepływ kapitału „odbywa się w innym kontekście prawnym” niż przepływ, który ma miejsce wewnątrz Unii. W związku z tym zgodnie z Traktatem w przypadku ograniczeń dotyczących państw trzecich można dopuścić dodatkowe uzasadnienia<sup>(41)</sup>. Uzasadnienia można także interpretować w szerszym kontekście<sup>(42)</sup>. Co więcej i co ważniejsze w praktyce, wszelkie ograniczenia istniejące przed liberalizacją przepływów kapitału podlegają zasadzie praw nabytych zgodnie z art. 64 ust. 1 TFUE. Odnośną datą jest dzień 31 grudnia 1993 r. dla wszystkich państw członkowskich, z wyjątkiem Bułgarii, Estonii i Węgier (dzień 31 grudnia 1999 r.) oraz Chorwacji (dzień 31 grudnia 2002 r.). Oznacza to, że ograniczeń obowiązujących w stosunku do obywateli państw trzecich przed tymi datami nie można podważyć na podstawie ustanowionej w Traktacie zasady swobodnego przepływu kapitału.

<sup>(39)</sup> W odniesieniu do definicji ograniczeń przepływu kapitału: wyrok Trybunału w sprawie C-112/05, Volkswagen, pkt 19; wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-197/11 oraz C-203/11, Libert, pkt 44; wyrok Trybunału w sprawie C-315/02, Lenz, pkt 21.

<sup>(40)</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-302/97, Konle, pkt 38. Zob. również sprawa C-367/98, Komisja przeciwko Portugalii, pkt 48; sprawa C-463/00, Komisja przeciwko Hiszpanii („złote akcje”), pkt 56. Zob. również sprawy C-163/99, C-98/01, Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu („złote akcje w BAA”); sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 24; sprawa C-174/04, Komisja przeciwko Włochom („zawieszenie prawa głosu w przedsiębiorstwach sprywatyzowanych”); sprawy połączone C-463/04 oraz 464/04, Federconsumatori; sprawa C-244/11, Komisja przeciwko Grecji („złote akcje w strategicznych spółkach akcyjnych”), pkt 15 i 16. Zob. również opinia rzecznika generalnego K. Roemera z dnia 27 kwietnia 1966 r. w sprawach połączonych 56/64 oraz 58/64, Consten i Grundig, Rec. 1966, s. 352 (366); sprawa C-105/12, Essent, pkt 36.

<sup>(41)</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-101/05, Skatteverket, pkt 36; i sprawie C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, pkt 171.

<sup>(42)</sup> Zob. np. sprawa C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation.

c) *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*

Ponadto w procesie nabywania i użytkowania gruntów rolnych lub dysponowania nimi zastosowanie mogą mieć inne przepisy prawa Unii, np. prawo własności (art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej), wolność wyboru zawodu (art. 15 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej), wolność prowadzenia działalności gospodarczej, w tym swoboda zawierania umów (art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej).

d) *Zasada pewności prawa*

Dodatkowo należy się również stosować do zasad pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań. Zgodnie z tymi zasadami wymaga się w szczególności, aby uregulowania pociągające za sobą niekorzystne skutki dla jednostek były jasne i precyzyjne, natomiast sposób ich stosowania był możliwy do przewidzenia dla podmiotów nią objętych<sup>(43)</sup>. Prawo do powoływania się na ochronę uzasadnionych oczekiwań przysługuje każdemu podmiotowi, w którym instytucja wzbudziła uzasadnione nadzieje<sup>(44)</sup>. Ponadto należy przestrzegać praw podstawowych.

### 3. Podejście Trybunału do gruntów rolnych

Obowiązujące w niektórych państwach prawa gruntowe ograniczające swobodny przepływ kapitału zakwestionowano przed sądami krajowymi, które zwróciły się do Trybunału o poprawną wykładnię prawa Unii. Trybunał w swoich orzeczeniach wstępnych miał już zatem okazję określić, w jaki sposób prawo Unii wpływa na transgraniczne inwestycje w grunty rolne.

a) *Cele polityki rolnej, które mogą stanowić uzasadnienie ograniczeń podstawowych wolności*

Trybunał uznał szczególnie charakter gruntów rolnych. W swoich orzeczeniach w sprawie nabycia nieruchomości rolnych uznał on również kilka celów polityki publicznej, które co do zasady mogą stanowić uzasadnienie ograniczeń inwestycji w grunty rolne, takich jak:

- zwiększenie powierzchni gospodarstw, aby możliwe było ich wykorzystanie do celów gospodarczych w celu uniknięcia spekulacji gruntami<sup>(45)</sup>,
- ochrona ludności wiejskiej, utrzymanie rozproszenia własności gruntów, co pozwala na rozwój rentownych gospodarstw oraz zarządzanie terenami zielonymi i terenami wiejskimi, zachęcanie do rozsądnego wykorzystywania dostępnych gruntów poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości, zapobieganie kłeskom żywiolowym oraz podtrzymanie i rozwój opłacalnego rolnictwa z uwzględnieniem kwestii społecznych i kwestii związanych z planowaniem przestrzennym (co wiąże się z utrzymaniem użytkowania rolnego gruntów rolnych i ciągłego korzystania z nich przy spełnianiu odpowiednich warunków)<sup>(46)</sup>,
- zachowanie tradycyjnej formy uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie oraz zapewnienie, aby nieruchomości rolne w przeważającym stopniu zamieszkiwali i uprawiali ich właściciele, utrzymanie stałej populacji w środowisku rolnym i wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości<sup>(47)</sup>,
- zachowanie w niektórych regionach stałej populacji i działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego, zarówno dla celów gospodarowania gruntami lub planowania regionalnego, jak i w interesie ogólnym<sup>(48)</sup>,
- zachowanie terytorium danego państwa w obszarach wyznaczonych jako tereny o znaczeniu militarnym i ochrona interesów militarnych przed narażeniem ich na rzeczywiste, konkretne i poważne zagrożenia<sup>(49)</sup>.

Trybunał kilkakrotnie podkreślał, że przedmiotowe cele są spójne z celami WPR zgodnie z art. 39 TFUE. Postanowienie to ma na celu m.in. zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, a także uwzględnia szczególnie charakter gospodarki rolnej (np. strukturę społeczną, różnice strukturalne i przyrodnicze między poszczególnymi regionami rolniczymi). Należy zauważyć, że Trybunał ustanowił swoje orzecznictwo na podstawie poszczególnych przypadków, zawsze sądząc środki w kontekście szczególnych okoliczności każdej sprawy. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem przypadki wyjątków od stosowania podstawowych wolności należy interpretować w sposób restrykcyjny. W każdym przypadku względy czysto gospodarcze nie mogą stanowić uzasadnienia odstępstw od podstawowych wolności.

<sup>(43)</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-17/03, VEMW, pkt 80.

<sup>(44)</sup> Wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-182/03 oraz C-217/03, Forum 187, pkt 147.

<sup>(45)</sup> Sprawa C-182/83, Fearon, pkt 3.

<sup>(46)</sup> Sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 39 i 43.

<sup>(47)</sup> Sprawa C-370/05, Festersen, pkt 27 i 28.

<sup>(48)</sup> Sprawa C-302/97, Konle, pkt 40; sprawy połączone C-515/99–C-524/99 oraz C-526/99–C-540/99, Reisch, pkt 34.

<sup>(49)</sup> Sprawa C-423/98, Albore, pkt 18 i 22.

b) *Poszanowanie zasady proporcjonalności*

Przyjmując szereg celów polityki w tym obszarze jako zgodne z prawem, Trybunał przeprowadził dogłębną analizę proporcjonalności krajowych środków ograniczających podstawowe wolności. Podczas oceny proporcjonalności należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne i prawne sprawy, zarówno z perspektywy korzystania z podstawowych wolności przez sprzedających i potencjalnych kupujących, jak i z uwzględnieniem realizowanego interesu publicznego. Zgodnie z zasadą proporcjonalności wymaga się, aby przepisy ograniczające były odpowiednie do zagwarantowania osiągnięcia powyższych celów oraz by w sposób spójny i systematyczny służyły osiągnięciu uzasadnionego celu publicznego<sup>(50)</sup>. Przepisy te nie wykraczają również poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego przez nie celu. Ponadto środek ograniczający nie jest proporcjonalny, jeżeli istnieje możliwy środek alternatywny, który służyłby osiągnięciu konkretnego interesu publicznego w sposób mniej ograniczający swobodny przepływ kapitału lub swobodę przedsiębiorczości<sup>(51)</sup>.

Do władz krajowych należy wykazanie, że przepisy te są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że przepisy muszą być adekwatne oraz niezbędne do osiągnięcia deklarowanego celu oraz że celu tego nie można osiągnąć za pomocą zakazów lub ograniczeń o mniejszym zakresie lub wywierających mniejszy wpływ na handel wewnątrz Unii Europejskiej<sup>(52)</sup>. W związku z tym powoływaniu przez państwo członkowskie względów uzasadniających powinny towarzyszyć odpowiednie dowody lub analiza stosowności oraz proporcjonalności przyjętego środka ograniczającego<sup>(53)</sup>.

#### 4. Wnioski w sprawie regulacji nabywania gruntów rolnych

W niniejszym komunikacie wyjaśniającym Komisji odniesiono się do różnorodnych potrzeb i form regulacji gruntów rolnych. Wiele z tych potrzeb istnieje od wielu lat, a niektóre pojawiły się stosunkowo niedawno. W niniejszym ostatnim rozdziale omówiono niektóre cechy charakterystyczne przepisów regulujących rynki gruntów, które wymagają szczególnej uwagi. Przedstawiono w nim wnioski z orzecznictwa, które mogłyby stanowić dla państw członkowskich wytyczne w sprawie regulacji rynków gruntów rolnych zgodnie z prawem Unii oraz w sposób równoważący potrzebę przyciągania kapitału do obszarów wiejskich z realizacją zgodnych z prawem celów politycznych.

a) *Uprzednie zezwolenie*

Z orzecznictwa można wywnioskować, że uzależnienie przeniesienia prawa własności gruntów rolnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego ogranicza swobodny przepływ kapitału, choć w pewnych okolicznościach taka zasada może być jednak uzasadniona na mocy prawa Unii. Trybunał uznał, że żaden nadzór po przeniesieniu prawa własności gruntów rolnych nie zapobiegłby przekazaniu własności, które było sprzeczne z realizowanym celem polityki rolnej. Alternatywne rozwiązania dla systemów uprzedniego zezwolenia prawdopodobnie wiązałyby się z mniejszą pewnością prawa w stosunku do transakcji dotyczącej gruntów. Na przykład działanie podjęte po przeprowadzeniu transakcji, takie jak anulowanie przeniesienia prawa własności, podważałoby pewność prawa, która ma fundamentalne znaczenie dla każdego systemu przekazywania prawa własności gruntów<sup>(54)</sup>. Na tej podstawie w pewnych okolicznościach dopuszczalne byłoby stosowanie systemów uprzedniego zezwolenia.

W szczególności Trybunał podkreślił także, że w ramach systemu uprzedniego zezwolenia nie można przyznawać swobody uznania, która może doprowadzić do tego, że właściwe organy będą z niej korzystać w sposób arbitralny oraz będą podejmować arbitralne decyzje. Przytaczając słowa Trybunału, system „nie może uzasadniać uznaniowości władz krajowych pozbawiającej skuteczności” prawo Unii. Aby zatem współgrać z prawem Unii, system taki „powinien opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriach zapewniających jego odpowiedniość, jeśli chodzi o wystarczające określenie ram uznania władz krajowych”<sup>(55)</sup>. Kryteria muszą być precyzyjne<sup>(56)</sup>. Co więcej, wszystkie zainteresowane osoby muszą mieć dostęp do odwoławczych środków prawnych<sup>(57)</sup>.

<sup>(50)</sup> Zob. wyrok Trybunału w sprawie C-243/01, Gambelli, pkt 67, sprawie C-169/07, Hartlauer, pkt 55 i orzecznictwo przytoczone w tym orzeczeniu.

<sup>(51)</sup> W odniesieniu do zasady proporcjonalności zob. w szczególności: wyrok Trybunału w sprawie C-543/08, Komisja przeciwko Portugalii, pkt 83.

<sup>(52)</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-333/14, Scotch Whiskey, pkt 53.

<sup>(53)</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-333/14, Scotch Whiskey, pkt 54.

<sup>(54)</sup> Zob. np. sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 43–45. W innych sprawach Trybunał doszedł do innych wniosków, np. w sprawie H. Reisch i in. Trybunał orzekł, że sporny w tej sprawie obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia można było zastąpić procedurą składania oświadczenia poprzedzającego, w związku z czym był on nieproporcjonalny: sprawy połączone C-515/99, Reisch i in., pkt 37–38 i przytoczone w nich orzecznictwo. W tym kontekście należy zauważyć, że obowiązek złożenia oświadczenia zwykle stanowi ograniczenie, które musi być uzasadnione i zgodne z zasadami proporcjonalności i pewności prawa oraz z prawami podstawowymi, zob. np. sprawa Reisch, cyt., pkt 32; sprawa C-213/04, Burtscher, pkt 43.

<sup>(55)</sup> Zob. np. sprawa C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, pkt 35.

<sup>(56)</sup> Sprawa C-201/15, AGET Iraklis, pkt 99–101.

<sup>(57)</sup> Zob. wyrok Trybunału w sprawie C-54/99, Eglise de Scientologie, pkt 17 i w sprawie C-205/99, Analir, pkt 38.



W odniesieniu do systemu uzyskania uprzedniego zezwolenia, w ramach którego zezwolenie można przyznać w „innych szczególnych okolicznościach”, Trybunał ustalił, że takie kryteria uzyskania zezwolenia były zbyt nieprecyzyjne i nie pozwalały jednostkom na poznanie zakresu ich praw i obowiązków wynikających z zasad swobodnego przepływu kapitału<sup>(58)</sup>. Podobnie Trybunał uznał, że nieproporcjonalne jest nałożenie obowiązku posiadania „wystarczającego związku z gminą” – który według przedmiotowego prawa oznacza, że „ze względu na istotne i długotrwałe okoliczności istnieje związek zawodowy, rodzinny, społeczny lub ekonomiczny” nabywcy z gminą<sup>(59)</sup>.

b) *Prawa pierwszeństwa (prawa odmowy) przysługujące rolnikom*

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że przysługiwanie praw pierwszeństwa pewnym kategoriom kupujących (takim jak rolnicy dzierżawiący grunty rolne) w niektórych okolicznościach można uzasadnić celami polityki rolnej. W sprawie Ospelt<sup>(60)</sup> Trybunał przeanalizował system uzyskania uprzedniego zezwolenia na zakup gruntów rolnych. Trybunał zbadał proporcjonalność środków zakazujących nabywania gruntów podmiotom niebędącym rolnikami, mających na celu zachowanie rentownej społeczności rolniczej i zachowanie rolniczego użytkowania gruntów.

Trybunał rozważał istnienie środków, które ograniczałyby swobodny przepływ kapitału w mniejszym stopniu niż zakaz zakupu gruntów przez podmioty niebędące rolnikami. W tym szczególnym kontekście Trybunał stwierdził, że można wdrożyć mechanizmy nadające dzierżawcom gruntów prawo odmowy. Jeżeli nie zakupiliby oni nieruchomości, podmioty niebędące rolnikami mogłyby uzyskać zezwolenie na zakup gruntów rolnych pod warunkiem zobowiązania do zachowania rolniczego użytkowania gruntów.

W związku z tym, jeżeli celem jest promowanie zakupu gruntów przez rolników, prawa pierwszeństwa przysługujące rolnikom dzierżawiącym grunty rolne lub rolnikom w ujęciu bardziej ogólnym można uznać za proporcjonalne ograniczenie swobodnego przepływu kapitału w takim zakresie, w jakim jest ono w mniejszym stopniu ograniczające niż zakaz zakupu gruntów przez podmioty niebędące rolnikami.

c) *Kontrola cen*

W niektórych okolicznościach na mocy prawa Unii można uzasadnić interwencje państwa zapobiegające nadmiernie wysokim cenom gruntów rolnych. Dotyczy to w szczególności przepisów, które umożliwiają organom krajowym wydanie zakazu sprzedaży gruntów, jeżeli według obiektywnych kryteriów cenę można uznać za nadmiernie spekulacyjną.

Chociaż regulacja cen nie ogranicza automatycznie inwestycji zagranicznych w grunty rolne, w świetle definicji przedstawionej przez Trybunał ograniczanie wolności stron do ustalania cen zwykle kwalifikuje się jako ograniczenia<sup>(61)</sup>. Rzeczywiście, jeżeli inwestorzy transgraniczni i odbiorcy inwestycji nie są w stanie swobodnie ustalić ceny zgodnie z zasadą podaży i popytu, zasadniczo ich wolności są ograniczane. Ograniczenie swobody ustalania cen w pewnych okolicznościach może być jednak uzasadnione<sup>(62)</sup>. Wydaje się, że zapobieganie nieuzasadnionym (nadmiernie spekulacyjnym) cenom – zarówno zbyt wysokim, jak i zbyt niskim – jest słusznym uzasadnieniem w świetle celów polityki

<sup>(58)</sup> Sprawa C-370/05, Festersen, pkt 43.

<sup>(59)</sup> Sprawy połączone C-197/11 oraz C-203/11, Eric Libert, pkt 57–59. Zob. również wątpliwości Trybunału w sprawie C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, pkt 37 i 38 w odniesieniu do kryteriów „w interesie mieszkalnictwa”.

<sup>(60)</sup> Sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 52.

<sup>(61)</sup> W odniesieniu do definicji ograniczeń przepływu kapitału: wyrok Trybunału w sprawie C-112/05, Volkswagen, pkt 19; sprawy połączone C-197/11 oraz C-203/11, Libert, pkt 44; sprawa C-315/02, Lenz, pkt 21. Przepisy krajowe ograniczające swobodę stron w zakresie ustalania cen w przeprowadzanych przez nie transakcjach uznano również za ograniczenia w zakresie swobody przedsiębiorczości i świadczenia bezpłatnych usług (zob. np. sprawa C-327/12, SOA, pkt 58; sprawy połączone C-94/04 oraz C-202/04, Cipolla i in., pkt 60). W odniesieniu do swobodnego przepływu towarów zob. wyrok Trybunału w sprawie 82/77, van Tiggele, pkt 21; sprawa 231/83, Cullet, pkt 29; sprawa C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft przeciwko LIBRO, pkt 2; sprawa C-333/14, Scotch Whisky Association, pkt 32, w której Trybunał w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości orzekł, że „z samego faktu, iż przepisy analizowane w postępowaniu głównym uniemożliwiają odzwierciedlenie niższych kosztów produkcji towarów importowanych w cenie sprzedaży dla konsumenta, wynika, że przepisy te mogą utrudnić dostęp do brytyjskiego rynku napojów alkoholowych sprzedawanych legalnie w innych państwach członkowskich innych niż Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a zatem stanowią środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w rozumieniu art. 34 TFUE”.

<sup>(62)</sup> Zob. orzecznictwo przytoczone powyżej oraz wyrok Trybunału w sprawie C-577/11, DKV Belgium SA, w której Trybunał orzekł, że belgijska regulacja cen składek ubezpieczeniowych w sektorze zdrowia jest ograniczeniem uzasadnionym i proporcjonalnym. Trybunał podkreślił m.in., że jedna z cech ubezpieczenia leczenia szpitalnego polega na fakcie, iż prawdopodobieństwo interwencji ubezpieczyciela rośnie wraz z wiekiem ubezpieczonych (pkt 43); Trybunał uznał zatem, że w takim przypadku w systemie wzrostu składek określonym w przedmiotowym prawie belgijskim przewidziano gwarancję, że ubezpieczony nie stanie przed znacznymi i nieuzasadnionymi podwyżkami składek ubezpieczeniowych dokładnie w wieku, w którym będzie potrzebował ubezpieczenia (pkt 49).

rolnej uznanych przez Trybunał. Regulacje cen opierające się na obiektywnych, niedyskryminujących, precyzyjnych i odpowiednio dostosowanych kryteriach mogą być odpowiednim środkiem ograniczającym nadmierną spekulację gruntami lub chroniącym rolników zawodowych przed kosztami zakupu, które stanowiłyby zagrożenie rentowności ich gospodarstw. Jednocześnie mogą się one również okazać konieczne, jeżeli wydaje się, że nie wykraczają one poza działania konieczne do ograniczenia nadmiernej spekulacji lub do zachowania rentowności rolnictwa. Następnie należy sprawdzić, czy nie istnieją mniej uciążliwe środki zapobiegania nieuzasadnionym cenom niż kontrole cen. Proporcjonalność prawa krajowego w zakresie regulacji cen należy określić w kontekście wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych konkretnej sprawy. Argument, w którym powołano się na proporcjonalność, prawdopodobnie będzie silniejszy w odniesieniu do rynków narażonych na spekulacje, takich jak niektóre rynki gruntów rolnych.

Trybunał potwierdził swoje ustalenia dotyczące kontroli cen w orzecznictwie w sprawie pomocy państwa w kontekście prywatyzacji gruntów rolnych. Trybunał stwierdził, że sprzedaż gruntów publicznych po cenie niższej niż wartość rynkowa tych gruntów może stanowić pomoc państwa<sup>(63)</sup>. Powodem jest fakt, że taka sprzedaż przynosi korzyść nabywcy i jednocześnie wiąże się z utratą dochodu, co pomniejsza budżet państwa. W celu uniknięcia przyznania pomocy państwa i tym samym zastosowania się do art. 107 TFUE prywatyzację gruntów rolnych należy zatem przeprowadzać z zastosowaniem cen jak najbliższych wartości rynkowej. W tym celu metoda wyceny gruntów musi obejmować zaktualizowany mechanizm uwzględniający niedawne zmiany na rynku (np. znaczny wzrost cen)<sup>(64)</sup>.

W swoim niedawnym wyroku Trybunał rozwinął to orzecznictwo. Przedstawił pewne wyjaśnienia dotyczące wartości rynkowej, po której należy sprzedawać grunty publiczne. W omawianej sprawie właściwy organ – powołując się na przepisy prawa krajowego – nie zatwierdził sprzedaży działki na rzecz oferenta, który zaproponował najwyższą cenę w procedurze przetargowej, ze względu na to, że oferta była rażąco nieproporcjonalna do wartości gruntów. Trybunał przyjął, że metoda sprzedaży na rzecz oferenta proponującego najwyższą cenę nie prowadzi do uzyskania ceny odpowiadającej wartości rynkowej, w związku z czym najwyższa oferta mogła być nieproporcjonalna. Mogłoby to mieć miejsce w sytuacji, gdy oferta z najwyższą ceną okaże się wyraźnie wyższa od wszystkich pozostałych zaproponowanych cen lub od wartości oszacowanej przez ekspertów<sup>(65)</sup>. W wyroku odniesiono się do szczegółowego omówienia sposobu oceny wartości rynkowej przez rzecznika generalnego<sup>(66)</sup>. Trybunał stwierdził, że regulacja cen zabraniająca sprzedaży gruntów publicznych na rzecz oferenta, który zaproponował najwyższą cenę, nie może stanowić pomocy państwa, zakładając, że zastosowanie tej regulacji prowadzi do osiągnięcia ceny jak najbliższej wartości rynkowej<sup>(67)</sup>.

#### d) *Obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa*

Chociaż Trybunał uznał jako uzasadniony cel publiczny potrzebę zapewnienia, by grunty orne były w przeważającym stopniu użytkowane poprzez zagospodarowanie bezpośrednie<sup>(68)</sup>, jego aktualne orzecznictwo nie uznaje obowiązku spełnienia ogólnego wymogu osobistego prowadzenia gospodarstwa w celu nabycia gruntów rolnych za środek proporcjonalny. W wyroku w sprawie Ospelt Trybunał odniósł się do określonego krajowego środka ograniczającego zakup gruntów rolnych w celu zachowania rolniczego użytkowania gruntów. Zgodnie z przedmiotowym prawem na zakup gruntów rolnych zezwalano jedynie, gdy m.in. nabywca zobowiązał się do osobistej uprawy tych gruntów<sup>(69)</sup>. W przedmiotowej sprawie odmówiono udzielenia zezwolenia, mimo że nabywca (osoba prawna) zgodził się na dalsze wydzierżawianie działek rolnych tym samym rolnikom co poprzednio. Trybunał uznał, że obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa jako wymóg przy nabywaniu gruntów rolnych jest nieproporcjonalny, ponieważ taki warunek ogranicza możliwość oddawania gruntów w dzierżawę rolnikom, którzy nie posiadają własnych środków na nabycie gruntów. Realizowany cel można osiągnąć za pomocą środków mniej ograniczających, a mianowicie poprzez uzależnienie nabycia od udzielenia przez nabywcę gwarancji, że grunt pozostanie w użytkowaniu rolniczym<sup>(70)</sup>.

<sup>(63)</sup> Zasadniczo istnienie pomocy państwa można wykluczyć, jeżeli sprzedaż gruntów publicznych odbywa się zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi. Można to zapewnić, jeżeli sprzedaż dokonuje się w drodze konkurencyjnej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej umożliwiającej wszystkim zainteresowanym i upoważnionym oferentom uczestniczenie w procesie zgodnie z zasadami TFUE dotyczącymi udzielania zamówień publicznych (zob. pkt 89 i nast. zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1) i przytoczone odnośne orzecznictwo). W przeciwnym wypadku w celu uniknięcia przyznania pomocy państwa i tym samym zastosowania się do art. 107 TFUE należy wykorzystać inne metody zapewniające przeprowadzanie prywatyzacji gruntów rolnych z zastosowaniem cen, które prywatny sprzedawca przyjąłby w normalnych warunkach rynkowych.

<sup>(64)</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, pkt 35, 43 i 54.

<sup>(65)</sup> Sprawa C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, pkt 39 i 40.

<sup>(66)</sup> Opinia rzecznika generalnego Cruza Villalóna przedstawiona w dniu 17 marca 2015 r. w sprawie C-39/14, pkt 69–79.

<sup>(67)</sup> Sprawa C-39/14, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, pkt 55.

<sup>(68)</sup> Sprawa C-370/05, Festersen, pkt 27 i 28.

<sup>(69)</sup> Zastosowanie miały również pewne inne warunki, w szczególności związane z kwalifikacjami rolniczymi (zob. sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 13).

<sup>(70)</sup> Sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 49–53.

Oprócz możliwych zastrzeżeń natury prawnej w odniesieniu do swobodnego przepływu kapitału wydaje się, że obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa naruszałby również prawa podstawowe. Jeżeli nabywca gruntów rolnych musi wyrazić zgodę na osobistą uprawę gruntów, będzie to miało wpływ na jego zdolność do prowadzenia innych działań zawodowych, naruszając tym samym jego wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej). Może to mieć wpływ również na jego prawo do wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu (art. 15 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej).

e) *Kwalifikacje rolnicze*

Uzależnienie możliwości zakupu gruntów od warunku posiadania przez nabywcę określonych kwalifikacji rolniczych stanowi ograniczenie, które budzi wątpliwości co do swojej proporcjonalności.

Po pierwsze nie wydaje się konieczne, aby sam nabywca posiadał odpowiednie kwalifikacje, o ile tylko może on udzielić gwarancji, że grunt będzie prawidłowo uprawiany<sup>(71)</sup>.

Po drugie – i co ważniejsze – wydaje się, że wymóg posiadania kwalifikacji zasadniczo wykracza poza środki konieczne do zapewnienia właściwej uprawy gruntu lub wysokiej wydajności i jakości rolnictwa. W rzeczywistości w żadnym państwie członkowskim „rolnik” nie jest uregulowanym zawodem w tym sensie, że do jego wykonywania prawnie wymagane są określone kwalifikacje<sup>(72)</sup>. W związku z tym nie można stwierdzić, że dla skutecznego funkcjonowania sektora rolnego obowiązkowo wymaga się posiadania kwalifikacji zawodowych. W tym kontekście wymóg posiadania określonych kwalifikacji w celu zakupu gruntów wymaga szczególnego uzasadnienia w przepisach krajowych; w przypadku braku takiego uzasadnienia wydawałoby się, że wymóg jest nieuzasadnionym i nieproporcjonalnym ograniczeniem swobodnego przepływu kapitału. Aby wysnuć inny wniosek, państwa członkowskie musiałyby wykazać, dlaczego wymaga się określonych kwalifikacji do zakupu gruntów, podczas gdy zasadniczo dopuszcza się prowadzenie działalności rolniczej bez jakiegokolwiek formalnego potwierdzenia kompetencji. Wnioski te nie podważają faktu, że pomyślne i zrównoważone rolnictwo wymaga odpowiedniego szkolenia zawodowego.

f) *Wymogi dotyczące miejsca zamieszkania*

Trybunał kilkakrotnie wydawał wyroki w sprawach dotyczących przepisów krajowych, na podstawie których wymagano, aby miejscem zamieszkania nabywcy gruntów rolnych była przedmiotowa nieruchomość lub by znajdowało się ono w jej pobliżu. We wczesnym orzecznictwie w trybie prejudycjalnym, kiedy ustalenia Traktatu dotyczące swobodnego przepływu kapitału nie miały jeszcze bezpośredniego zastosowania, Trybunał stwierdził, że w ściśle określonych warunkach taki wymóg jest zgodny z zasadą swobody przedsiębiorczości<sup>(73)</sup>. Z nowszego orzecznictwa jasno wynika jednak, że wymogi dotyczące miejsca zamieszkania są sprzeczne z zasadami swobodnego przepływu kapitału.

W sprawie Ospelt Trybunał wykluczył zgodność z prawem wszelkich warunków, na podstawie których wymaga się, by miejscem zamieszkania nabywcy była przedmiotowa nieruchomość<sup>(74)</sup>. Cztery lata później, w 2007 r., Trybunał uznał za nieproporcjonalny wymóg, zgodnie z którym nabywca musi ustanowić stałe miejsce swojego zamieszkania na nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży. Trybunał ustalił, że taki obowiązek zamieszkania jest szczególnie ograniczający, biorąc pod uwagę, że ogranicza nie tylko swobodny przepływ kapitału i swobodę przedsiębiorczości, ale także prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania przez nabywcę<sup>(75)</sup>.

W tym przypadku jednym z powodów nałożenia wymogu ustanowienia stałego miejsca zamieszkania na danej nieruchomości było zniechęcenie do spekulacji nieruchomościami. Trybunał szczegółowo omówił różne uzasadnienia takiego wymogu i wszystkie je oddalił. Stwierdził, że w celu ograniczenia spekulacji gruntami należy rozważyć środki mniej zagrażające swobodnemu przepływowi kapitału i prawom podstawowym niż wymogi dotyczące miejsca zamieszkania. Jako przykłady Trybunał podał nałożenie wyższego podatku na odsprzedaż gruntów krótko po ich nabyciu lub wymóg znacznego minimalnego okresu obowiązywania umów dzierżawy gruntów rolnych<sup>(76)</sup>.

W odniesieniu do obowiązku ustanowienia miejsca zamieszkania na gruncie, który ma zostać zakupiony, to samo dotyczy wymogu bycia mieszkańcem państwa lub gminy, do których należy grunt. W rzeczywistości każdy wymóg dotyczący miejsca zamieszkania stanowi pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Trybunał konsekwentnie utrzymuje, że przepisy krajowe, „w których wprowadza się rozróżnienie na podstawie miejsca zamieszkania poprzez pozbawienie osób niezamieszkałych w danym państwie określonych korzyści, które z kolei przysługują osobom zamieszkałym na terytorium danego państwa, mogą działać przede wszystkim na szkodę obywateli innych państw członkowskich. W większości przypadków osoby niezamieszkałe są obcokrajowcami”<sup>(77)</sup>. W tym kontekście należy zauważyć, że wszelkie wymogi dotyczące znajomości języka przedmiotowego państwa spotkałyby się z bardzo podobnymi zastrzeżeniami.

<sup>(71)</sup> Zgodnie z uzasadnieniem w sprawie Ospelt (sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 49–53).

<sup>(72)</sup> Zob. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm)

<sup>(73)</sup> Sprawa C-182/83, Fearon, pkt 9–11.

<sup>(74)</sup> Sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 54.

<sup>(75)</sup> Sprawa C-370/05, Festersen, pkt 35 i 40. Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich jest prawem podstawowym zgodnie z Protokołem nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanym dnia 4 listopada 1950 r., a także zgodnie z art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

<sup>(76)</sup> Sprawa C-370/05, Festersen, pkt 39.

<sup>(77)</sup> Sprawa C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt przeciwko Schumacker, pkt 28; sprawa C-513/03, van Hilten-van der Heijden, pkt 44; sprawa C-370/05, Festersen, pkt 25; sprawa C-11/07, Eckelkamp, pkt 46 (wyższy podatek dla podmiotów niezamieszkujących nieruchomości).

g) *Zakaz sprzedaży osobom prawnym*

Przepis krajowy zabraniający sprzedaży gruntów rolnych osobom prawnym stanowi ograniczenie swobodnego przepływu kapitału i, w stosownych przypadkach, swobody przedsiębiorczości. Z orzecznictwa Trybunału można wywnioskować, że znalezienie uzasadnienia dla takiego ograniczenia jest mało prawdopodobne. Analizując warunek samodzielnego uprawiania gruntu przez nabywcę, Trybunał uznał, że skutkiem takiego ograniczenia jest uniemożliwienie osobom prawnym nabywania gruntów rolnych. W tym przypadku Trybunał zakwestionował konieczność zastosowania takiego rozwiązania do osiągnięcia celu ustanowionego w badanym przepisie, a mianowicie zachowania rolniczego użytkowania gruntów. Jeżeli celem działalności osoby prawnej jest rolnictwo, zakaz sprzedaży gruntów osobom prawnym stanowi przeszkodę w transakcjach, których charakter nie wpływa na rolnicze użytkowanie gruntów<sup>(78)</sup>. Na podstawie rozważań Trybunału można stwierdzić, że taki zakaz jest nieuzasadniony, ponieważ nie jest konieczny do osiągnięcia deklarowanego celu. W tym kontekście Trybunał nawiązał także do przykładów środków mniej ograniczających, w szczególności do uzależnienia przeniesienia prawa własności gruntów na osobę prawną od spełnienia obowiązku, zgodnie z którym grunt zostanie przekazany w długą dzierżawę<sup>(79)</sup>.

h) *Pałupy nabycia*

Pałupy dotyczące powierzchni posiadanych gruntów, które można nabyć lub posiadać, stanowią ograniczenia swobodnego przepływu kapitału, ponieważ ograniczają one decyzje inwestorów w zakresie nabywania gruntów rolnych. Choć mogą one być uzasadnione w kontekście szczególnych celów polityki, ich proporcjonalność, w zależności od okoliczności krajowych, może być wątpliwa. Wydaje się, że niektóre pałupy nabycia są sprzeczne z pewnymi celami, które Trybunał uznał za leżące w nadrzędnym interesie publicznym, mianowicie ze zwiększeniem powierzchni gospodarstw, aby móc wykorzystać je w celach gospodarczych, lub umożliwieniem rozwoju rentownych gospodarstw. Z drugiej strony, zakładając, że grunty rolne są zasobem ograniczonym, wydaje się, iż pewne inne pałupy nabycia są odpowiednie do zapobiegania nadmiernej koncentracji własności gruntów w celu wspierania gospodarstw rodzinnych i rozwoju średnich gospodarstw. Wtedy należałoby zbadać, czy pałupy nie wykraczają poza to, co jest konieczne, oraz czy można je zastąpić mniej ograniczającymi środkami alternatywnymi. Faktyczne uzasadnienie i proporcjonalność takich pałupów należy zatem badać w każdym kontekście krajowym, biorąc pod uwagę wszystkie faktyczne i prawne okoliczności sprawy.

Dotychczas Komisja odnotowała dwa rodzaje środków w zakresie pałup nabycia w prawodawstwach krajowych. W niektórych państwach członkowskich do nabycia gruntów powyżej określonej powierzchni wymaga się uzyskania specjalnego pozwolenia od organu regulacyjnego. W innych państwach członkowskich wprowadzono lub potwierdzono pałupy absolutne, które obowiązywały już wcześniej.

Krajowe pałupy nabycia można uznać za zgodne z prawem Unii, jeżeli są one usprawiedliwione uzasadnionym względem interesu publicznego (takim jak cel polegający na osiągnięciu bardziej zrównoważonej struktury własności) oraz są zgodne z prawami podstawowymi UE i ogólnymi zasadami prawa Unii takimi jak niedyskryminacja i proporcjonalność. Ocena w dużej mierze będzie również zależeć od tego, czy przepisy krajowe opierają się na celach i jasno określonych kryteriach oraz czy przewidziane są środki dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej dla osób fizycznych.

i) *Przywileje przysługujące nabywcom lokalnym*

Prawo pierwszeństwa i inne przywileje przysługujące lokalnym kupującym wymagają szczególnej uwagi i wnikliwej kontroli. Nadanie przywilejów lokalnym mieszkańcom może prowadzić do uprzywilejowania obywateli państwa członkowskiego. Przywileje mogą zatem stanowić zabronioną na podstawie art. 63 (i art. 49) TFUE utajoną dyskryminację ze względu na przynależność państwową, ponieważ – nawet jeżeli nie mają one charakteru formalnego – praktycznym skutkiem ich stosowania jest faworyzowanie obywateli danego państwa. W rzeczywistości trudno jest podważyć fakt, że znaczna większość lokalnych kupujących to obywatele danego państwa członkowskiego, w związku z czym obywateli z zagranicy mają znacznie mniejsze szanse skorzystania z przywileju przyznanego lokalnym mieszkańcom niż obywatele danego państwa<sup>(80)</sup>. Ponadto w każdym przypadku takie środki ograniczałyby swobodny przepływ kapitału, nawet jeżeli uznano by, że stosuje się je bez rozróżnienia, a w stosownych przypadkach ograniczałyby swobodę przedsiębiorczości, ponieważ mogą utrudniać inwestycje osób niebędących lokalnymi mieszkańcami w grunty rolne lub czynić te inwestycje mniej atrakcyjnymi<sup>(81)</sup>.

<sup>(78)</sup> Sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 51.

<sup>(79)</sup> Sprawa C-452/01, Ospelt, pkt 52.

<sup>(80)</sup> W tym celu zob.: wyrok Trybunału w sprawie C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt przeciwko Schumacker, pkt 28; sprawa C-513/03, van Hilten-van der Heijden, pkt 44; sprawa C-370/05, Festersen, pkt 25; sprawa C-11/07, Eckelkamp, pkt 46 (wyższy podatek dla podmiotów niezamieszkujących nieruchomości).

<sup>(81)</sup> W odniesieniu do definicji ograniczeń przepływu kapitału: wyrok Trybunału w sprawie C-112/05, Volkswagen, pkt 19; sprawy połączone C-197/11 oraz 203/11, Libert, pkt 44; sprawa C-315/02, Lenz, pkt 21.

Aby przywileje dla lokalnych kupujących były zgodne z zasadami swobodnego przepływu kapitału – podobnie tak jak inne ograniczenia – muszą one w sposób proporcjonalny służyć osiągnięciu uzasadnionych celów leżących w interesie publicznym. Nie można wykluczyć, że państwa członkowskie przywołują cele publiczne uznane przez Trybunał za uzasadnione, takie jak zwiększenie powierzchni gospodarstw w celu rozwoju rentownych gospodarstw w społecznościach lokalnych lub ochrona stałej ludności wiejskiej. Na obecnym poziomie warunkiem jest to, że przywileje muszą odzwierciedlać aspekty społeczno-gospodarcze zamierzonych celów. Może się tak stać, jeżeli prawa pierwszeństwa przyznaje się lokalnym rolnikom na przykład w celu ograniczenia rozdrobnienia własności gruntów lub jeżeli lokalnym mieszkańcom przyznaje się inne szczególne prawa w celu uwzględnienia obaw wynikających z ich sytuacji geograficznej (np. regiony słabiej rozwinięte).

Przywileje dla lokalnych mieszkańców, które nie są konieczne do osiągnięcia założonego celu, oczywiście nie są uzasadnione<sup>(82)</sup>. Wynika to w szczególności z orzecznictwa Trybunału w sprawie Libert. W tej sprawie Trybunał zbadał proporcjonalność przepisów krajowych, zgodnie z którymi grunty na terenie danej gminy można było nabyć wyłącznie przy spełnieniu następujących warunków: po pierwsze osoba, która ma otrzymać nieruchomość, musiała spełnić wymóg bycia mieszkańcem gminy docelowej lub gminy z nią sąsiadującej co najmniej przez sześć kolejnych lat przed przekazaniem nieruchomości; po drugie w dniu przekazania potencjalny kupujący lub dzierżawca musiał prowadzić w przedmiotowej gminie działalność, która średnio zajmowałaby co najmniej połowę tygodnia pracy; po trzecie potencjalny kupujący lub dzierżawca ze względu na istotne i długotrwałe okoliczności posiada związek zawodowy, rodzinny, społeczny lub ekonomiczny z gminą. Trybunał uznał, że ten przepis krajowy był nieproporcjonalny. Wyjaśnił on, że żaden z tych warunków nie odzwierciedla bezpośrednio aspektów społeczno-gospodarczych związanych z zadeklarowanym przez państwo członkowskie celem, jakim jest ochrona uboższej lokalnej grupy ludności na rynku nieruchomości. Wymagania ustanowione tymi przepisami może spełniać nie tylko uboższa lokalna grupa ludności, ale również inne osoby posiadające wystarczające zasoby, które nie potrzebują zatem szczególnej ochrony socjalnej na rynku nieruchomości. Warunki te wykraczają zatem poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia zamierzonego przez nie celu. Ponadto należy zauważyć, że należało wziąć pod uwagę mniej ograniczające środki inne niż te określone w omawianych przepisach krajowych<sup>(83)</sup>.

#### j) Warunek wzajemności

Państwa członkowskie nie mogą uzależniać możliwości nabywania gruntów rolnych przez obywateli UE z innego państwa członkowskiego od tego, czy ich własni obywatele mogą nabywać grunty rolne w państwie pochodzenia obywatela UE z drugiego państwa członkowskiego. Trybunał dawno odrzucił wymóg wzajemności, uznając go za niezgodny z zasadami prawa Unii. Obowiązek przestrzegania prawa Unii nie jest zależny od stosowania się do prawa Unii przez inne państwa członkowskie<sup>(84)</sup>. W przypadku naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie każde inne państwo członkowskie ma prawo do postawienia naruszającego prawo państwa członkowskiego przed Trybunałem (art. 259 TFUE). Ponadto Komisja, jako strażnik Traktatu, monitoruje przestrzeganie prawa Unii przez państwo członkowskie i posiada uprawnienia do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i, jeżeli to konieczne, postawienia naruszającego prawo państwa członkowskiego przed Trybunałem.

## 5. Uwagi końcowe

Z powyższego jasno wynika, że zgodnie z prawem Unii państwa członkowskie mogą uwzględniać uzasadnione obawy w zakresie polityki. Mogą one określać odpowiednią politykę w zakresie swoich rynków gruntów rolnych. Trybunał uznał liczne cele polityki rolnej, które mogą stanowić uzasadnienie ograniczeń podstawowych wolności. Głównym warunkiem jest wyraźne określenie celów i wybór instrumentów proporcjonalnych do realizacji tych celów, tzn. takich, które nie wykraczają poza to, co jest konieczne, i nie są dyskryminujące.

Jako strażnik Traktatów Komisja ma obowiązek zapewnienia zgodności środków krajowych z prawem Unii. Służby Komisji nadal służą pomocą organom państw członkowskich w zapewnianiu zgodności prawodawstwa krajowego z prawem Unii. Jako pierwszy krok zaplanowano na listopad 2017 r. spotkania z ekspertami z państw członkowskich, aby przedstawiać i omawiać niniejszy komunikat. Kontakty te mogą pomóc państwom członkowskim dobrze zrozumieć

<sup>(82)</sup> Trybunał umorzył na przykład szczególne prawa przysługujące nabywcom posiadającym „wystarczający związek z gminą” w rozumieniu długoterminowego „związku zawodowego, rodzinnego, społecznego lub ekonomicznego”, które przyznano w celu ochrony uboższej lokalnej grupy ludności na rynku nieruchomości. Trybunał wyjaśnił to, zauważając, że takie warunki mogą spełniać nie tylko osoby należące do mniej zamożnej lokalnej grupy ludności, ale również inne osoby, które posiadają wystarczające zasoby i nie potrzebują szczególnej ochrony socjalnej na rynku nieruchomości (sprawy połączone C-197/11 oraz C-203/11, Eric Libert, pkt 54–56).

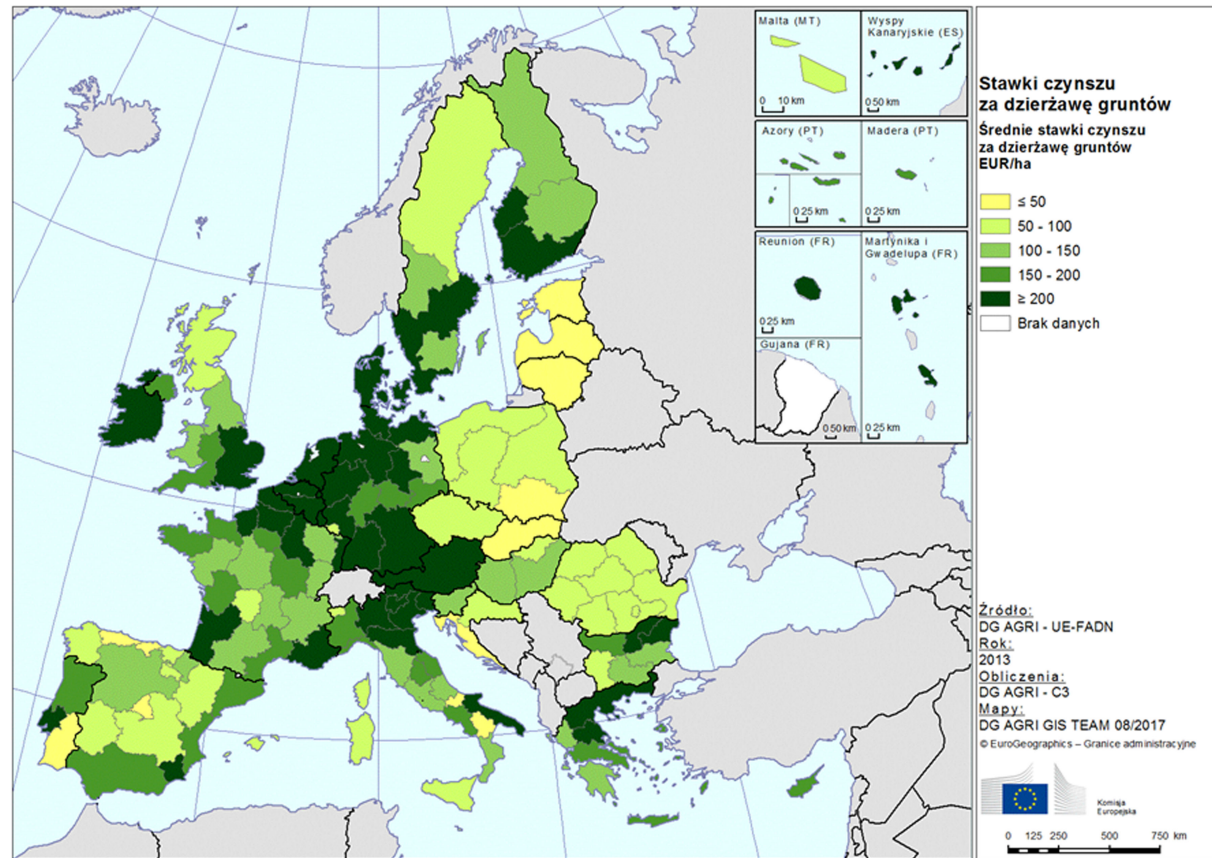
<sup>(83)</sup> Sprawy połączone C-197/11 oraz C-203/11, Eric Libert, pkt 54–56.

<sup>(84)</sup> Sprawa C-118/07, Komisja przeciwko Finlandii, pkt 48; sprawa C-266/03, Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 35: „państwo członkowskie nie może [...] powoływać się na zasadę wzajemności i ewentualne naruszenie traktatu przez inne państwo członkowskie w celu usprawiedliwienia swego uchybienia”.

i poprawnie interpretować prawo Unii. Mogą również pomóc służbom Komisji w lepszym zrozumieniu szczególnych okoliczności, które mogą występować w każdym państwie. Ponadto Komisja zamierza nadal pomagać państwom członkowskim w wymianie najlepszych praktyk w zakresie regulacji rynków gruntów rolnych.

---

Rysunek 1

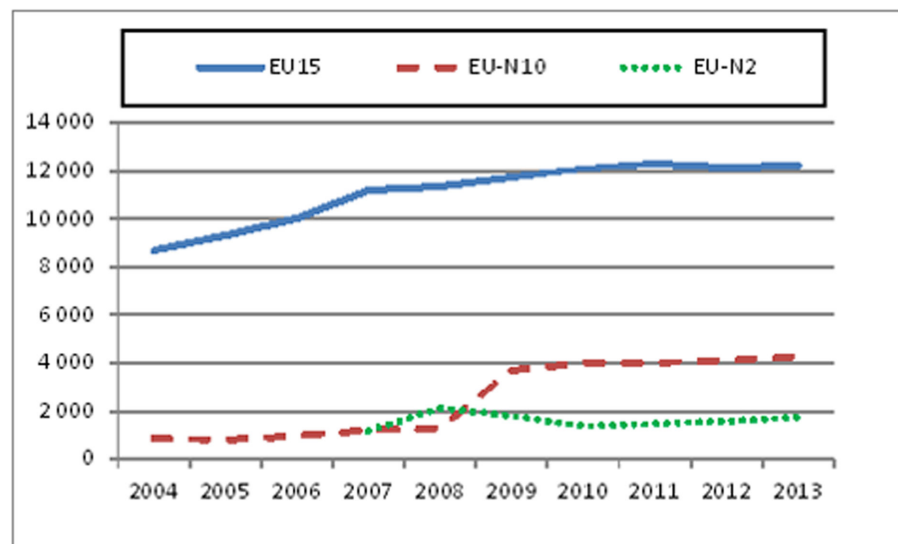
Stawki czynszu za dzierżawę gruntów jako wskaźnik cen gruntów <sup>(1)</sup>

Źródło: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, opracowane na podstawie FADN.

<sup>(1)</sup> Zwykle za najlepszy wskaźnik kosztu gruntu uznaje się roczną cenę dzierżawy, którą rolnicy muszą zapłacić za jeden hektar gruntu. Z mapy wynika, że stawki czynszu za dzierżawę gruntów różnią się znacząco w poszczególnych regionach UE, nie tylko ze względu na czynniki podaży i popytu, lecz również ze względu na różnice w ogólnych poziomach cen (siła nabywcza) między państwami oraz w otoczeniu regulacyjnym. W 2013 r. najwyższą średnią stawkę czynszu za dzierżawę gruntów w przeliczeniu na 1 ha odnotowano na Wyspach Kanaryjskich i w Niderlandach (odpowiednio około 1 300 EUR i 780 EUR). Stawki czynszu za dzierżawę gruntów były również bardzo wysokie w regionie Hamburga (670 EUR) i w Danii (610 EUR). Z drugiej strony ceny dzierżawy były wyjątkowo niskie na Łotwie i w Estonii (poniżej 30 EUR/ha) oraz w wielu regionach, w których panują niekorzystne warunki dla intensywnej produkcji rolnej – FADN UE, sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych, do której odniesiono się w rys. 1 i 2, gromadzi roczne dane dotyczące wartości aktywów gospodarstw (w tym gruntów) i cen dzierżawy dla próby obejmującej 87 000 gospodarstw rynkowych prowadzących działalność na terenie UE. Obecnie Eurostat prowadzi prace w zakresie rocznego gromadzenia danych krajowych na temat cen gruntów rolnych i cen dzierżawy.

Rysunek 2

Zmiany wartości gruntów/ha (średnia w EUR) w perspektywie długoterminowej <sup>(1)</sup>



Źródło: DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, opracowane na podstawie FADN.

<sup>(1)</sup> „Wartość gruntu” mierzy się według wyceny gruntu na koniec roku; „ha” oznacza powierzchnię gruntu w posiadaniu właściciela; „UE-N10” oznacza dziesięć państw, które wstąpiły do Unii w 2004 r. (Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Republika Czeska, Słowenia i Słowacja, Węgry); „UE-N2” oznacza państwa, które wstąpiły do Unii w 2007 r. (Bułgaria i Rumunia).