

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

CHRISTINE STIX-HACKL

przedstawiona w dniu 3 października 2006 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W pytaniach prejudycjalnych, które duński Vestre Landsret przedstawił postanowieniem z dnia 5 października 2005 r., dąży on zasadniczo do ustalenia, czy zgodne jest z przepisami traktatu dotyczącymi swobody przedsiębiorczości (art. 43 WE) oraz swobodnego przepływu kapitału (art. 56 WE) uzależnienie przez państwo członkowskie nabycia nieruchomości rolnej od warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę swego stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości.

2. Tło niniejszej sprawy stanowi postępowanie karne przeciwko Uwe Kayowi Festerse-
senowi, obywatelowi niemieckiemu, z tytułu nieprzestrzegania obowiązku ustanowienia w ciągu sześciu miesięcy stałego miejsca zamieszkania na nabytej przez niego nieruchomości.

3. Z orzecznictwa Trybunału dotyczącego ustanowionych w przepisach prawa

krajowego warunków nabycia nieruchomości decydujące znaczenie w niniejszej sprawie ma w szczególności wyrok w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg², który dotyczył, tak jak niniejsza sprawa, właśnie warunków nabycia nieruchomości rolnej.

II — Właściwe przepisy prawa duńskiego dotyczące nabycia nieruchomości rolnych

4. Do stanu faktycznego będącego przedmiotem postępowania przed sądem krajowym zastosowanie ma landbrugslow w brzmieniu zmienionym w 1999 r. (rozporządzenie w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego nr 598 z dnia 15 lipca 1999 r., zwane dalej „ustawą rolną”).

5. Zgodnie z art. 2 ustawy rolnej nieruchomości rolne podlegają obowiązkowi uprawy, przy czym za nieruchomość rolną uznaje się nieruchomość oznaczoną jako taką w rejestrze katastralnym.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Rec. str. I-9743.

6. Na podstawie art. 7 ustawy rolnej nieruchomości rolne jest wykorzystywana jako samodzielne gospodarstwo i wyposażona w odpowiedni budynek mieszkalny, którego mieszkańcy uprawiają grunty.

7. Warunki nabycia nieruchomości rolnych są uregulowane w art. 16 ustawy w sposób następujący:

„(1) Własność nieruchomości rolnej położonej w strefie rolnej, o powierzchni przekraczającej 30 ha, może zostać nabyta, jeżeli

[...]

4. nabywca ustanowi stałe miejsce zamieszkania na nieruchomości w ciągu sześciu miesięcy po nabyciu [...]

(2) Własność nieruchomości rolnej o powierzchni nieprzekraczającej 30 ha może zostać nabyta, jeżeli nabywca spełnia warunki określone w ust. 1 pkt 1–4 [...]”.

8. W odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni poniżej 30 ha nie istnieje obowiązek osobistej uprawy.

9. Z art. 18b ust. 1 i art. 4 rozporządzenia nr 627 z dnia 26 lipca 1999 r. dotyczącego warunków wykształcenia i zamieszkania w związku z ustawą rolną (zwanego dalej rozporządzeniem nr 627) wynika, że obowiązek zamieszkania należy rozumieć w ten sposób, że osoba zobowiązana musi mieć na danej nieruchomości ciągłe i stałe miejsce zamieszkania, które stanowi jednocześnie jej główne miejsce zamieszkania z podatkowego punktu widzenia. Osoba zobowiązana musi być ponadto wpisana do ewidencji ludności gminy jako mieszkaniec tej nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 627 nabywca powinien spełniać obowiązek zamieszkania przez osiem lat od nabycia nieruchomości.

10. W określonych przypadkach możliwe są wyjątki od obowiązku zamieszkania. I tak, art. 18 ustawy rolnej przewiduje, że:

„(1) Poza przypadkami określonymi w art. 16, 17 i 17a nabycie nieruchomości rolnej położonej w strefie rolnej może nastąpić jedynie za zezwoleniem ministra żywności, rolnictwa i rybołówstwa.

[...]

(4) Minister może wydać zezwolenie na nabycie nieruchomości rolnej, jeżeli:

1. nabycie ma miejsce w celu użytkowania w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 i można oczekiwać, że nieruchomość będzie wykorzystywana w tym celu w niedalekiej przeszłości;
2. nabycie ma miejsce w celach zarobkowych obejmujących użytkowanie pozarolnicze, które można uznać za pożądaną ze względów interesu ogólnego;
3. nabycie ma miejsce ze względu na osiągnięcie określonych celów, takich jak między innymi użytkowanie nieruchomości w celach naukowych, edukacyjnych, ogólnospołecznych, terapeutycznych lub rekreacyjnych;
4. nabycie ma miejsce w ramach czynności takiej, jak utworzenie wilgotnych łąk lub rekultywacji gruntów w strefach przyrodniczych, lub
5. przemawiają za tym inne szczególne okoliczności [...].”.

11. Artykuł 62 ust. 1 okólnika nr 26 z dnia 22 lutego 2000 r. do ustawy rolnej stanowi ponadto:

„Zezwolenie na podstawie art. 18 ustawy rolnej dotyczące nabycia nieruchomości rolnej ze zwolnieniem na czas nieokreślony z obowiązku zamieszkania (zob. art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy rolnej) może być wydane jedynie w szczególnych okolicznościach. Dotyczy to na przykład przypadku, gdy z powodu położenia nieruchomości niemożliwe jest zachowanie warunku zamieszkiwania przez znaczną część roku. Przepis ten stosuje się ściśle [...].”.

III — Stan faktyczny, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

12. Oskarżony w postępowaniu przed sądem krajowym, obywatel niemiecki Uwe Kay Festersen, nabył ze skutkiem od dnia 1 stycznia 1998 r. własność nieruchomości w Jutlandii Południowej. Składa się ona z zabudowanego gruntu o powierzchni 0,24 hektara położonego w strefie miejskiej oraz łąki o powierzchni 3,29 hektara położonej w strefie rolnej. Cała nieruchomość jest oznaczona w rejestrze katastralnym jako nieruchomość rolna.

13. Ponieważ U.K. Fenstersen nie ustanowił, jak nakazuje to ustawa rolna, swego stałego miejsca zamieszkania na nieruchomości rolnej, komisja rolna okręgu Jutlandii Południowej (Jordbrugskommission for Sønderjyllands Amt) wezwała go w dniu 8 września 2000 r. do zastosowania się do właściwych przepisów. Ponieważ to nie nastąpiło, został on przez nią ponownie wezwany w tej sprawie w dniu 16 lipca 2001 r.

14. W dniu 12 czerwca 2003 r. U.K. Festersen osiedlił się na spornej nieruchomości i jest wpisany do ewidencji ludności gminy jako zamieszkały pod tym adresem od dnia 12 września 2003 r.

15. W międzyczasie do sądu rejonowego (Ret) w Gråsten został wniesiony akt oskarżenia przeciwko U.K. Festersenowi. Wyrokiem Ret Gråsten z dnia 18 sierpnia 2003 r. został on skazany, ponieważ nie wykonał nakazu komisji rolnej z dnia 8 września 2000 r. Jako kara wymierzona została grzywna w wysokości 5000 DKR. Ponadto została na niego nałożona grzywna w wysokości 5000 DKR za każdy rozpoczęty miesiąc, o ile przed dniem 1 grudnia 2003 r. nie zastosuje się do nakazu komisji rolnej z dnia 8 września 2000 r.

16. W postępowaniu przed sądem krajowym U.K. Festersen wniósł do Vestre Landsret apelację od wyroku Ret Gråsten.

17. W postępowaniu tym strony nie są zgodne co do tego, czy wymóg zamieszkania określony przez ustawę rolną jest zgodny z prawem wspólnotowym oraz w jakim zakresie wyrok w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg³ ma zastosowanie do niniejszego stanu faktycznego. Zdaniem sądu odsyłającego wydanie wyroku w toczącym się przed nim postępowaniu karnym zależne jest zatem w świetle tego orzecznictwa między innymi od wykładni art. 43 WE dotyczącego swobody przedsiębiorczości oraz art. 56 WE dotyczącego swobodnego przepływu kapitału.

18. W rezultacie Vestre Landsret zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy przepisy art. 43 WE i 56 WE sprzeciwiają się uzależnieniu przez państwo członkowskie nabycia nieruchomości rolnej od spełnienia warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości?
- 2) Czy dla udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze ma znaczenie okoliczność, że nieruchomość nie może stanowić samodzielnego gospodarstwa i że budynek mieszkalny znajduje się w strefie miejskiej?”.

3 — Wyrok przywołany w przypisie 2.

IV — Odpowiedź na pytania prejudycjalne

A — W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

19. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy prawo wspólnotowe, a w szczególności gwarantowana w traktacie WE swoboda przepływu kapitału oraz swoboda przedsiębiorczości, sprzeciwia się wymogowi zamieszkania, który przewiduje ustawa rolna w odniesieniu do nabycia nieruchomości rolnych.

20. U.K. Festernsen wyraża opinię twierdzącą, podczas gdy rządy duński i norweski oraz Komisja zasadniczo zgodnie prezentują stanowisko o zgodności przedmiotowej regulacji z prawem wspólnotowym. Komisja zgłosiła jedynie wątpliwości w odniesieniu do zasady proporcjonalności ze względu na bardzo ograniczone możliwości dokonania wyjątków przewidziane w ustawie rolnej, i w nawiązaniu do wyroku w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg⁴ przyjmuje zgodność kwestionowanego obowiązku zamieszkania z prawem wspólnotowym pod warunkiem, że nie jest on nakładany w każdym przypadku przy nabyciu nieruchomości rolnych.

4 — Wyrok przywołany w przypisie 2.

21. Trybunał może w niniejszej sprawie oprzeć się na całym szeregu wyroków odnoszących się do warunków nabycia nieruchomości w różnych państwach członkowskich, przy czym odnosiły się one przeważnie do przepisów krajowych dotyczących nabywania gruntów budowlanych, które służą realizacji określonych — w szerokim znaczeniu — celów planowania przestrzennego, takich jak zapobieganie ustanawianiu drugich miejsc zamieszkania⁵.

22. Dużą doniosłość dla niniejszej sprawy ma jednak wyrok w odleglejszej już sprawie Fearon⁶ oraz zwłaszcza wyrok w szczególności powołanej przez strony sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg⁷, które odnosiły się do przepisów, względnie warunków nabycia własności nieruchomości rolnych zmierzających do ochrony ogólnych interesów gospodarki rolnej, takich jak utrzymanie określonej struktury produkcji rolnej i populacji rolniczej.

23. Jednak należy zachować ostrożność w zakresie uogólnienia bądź zastosowania orzeczenia w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg do niniejszego stanu faktycznego, ponieważ regulacje państw członkowskich

5 — Zobacz wyroki z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97 Konle, Rec. str. I-3099; z dnia 5 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99 Reisch i in., Rec. str. I-2157; z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01 Salzmann, Rec. str. I-4899; oraz z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie C-213/04 Burtscher, Zb.Orz. str. I-10309.

6 — Wyrok z dnia listopada 1984 r. w sprawie 182/83 Fearon, Rec. str. 3677.

7 — Wyrok przywołany w przypisie 2.

dotyczące nabywania nieruchomości różnią się w szczegółach pod względem konkretnego kształtu i celów, do których osiągnięcia dążą, a zgodność z prawem wspólnotowym w niniejszej sprawie, jak zgodnie podniosły to strony, oceniana będzie głównie w ramach badania proporcjonalności, a więc uzależniona jest od konkretnej relacji między celem i środkiem.

24. Ponadto należy zauważyć, że w przeważającej liczbie wskazanych wyroków badane pod względem zgodności z prawem wspólnotowym były prawnoprocesowe bądź formalne warunki nabycia nieruchomości, a zwłaszcza wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia. W wyroku w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg jednak również materialne warunki przewidziane we właściwej regulacji dotyczącej nabywania nieruchomości rolnych stanowiły przedmiot analizy, a mianowicie obowiązek bezpośredniej uprawy oraz — tak jak przedtem w wyroku w sprawie Fearon — obowiązek zamieszkania⁸.

25. Natomiast w niniejszej sprawie procedura dotycząca nabycia gruntu nie jest sporna. Duńska ustawa rolna nie przewiduje — w każdym razie w odniesieniu do nabycia gruntu o powierzchni poniżej 30 ha, o który chodzi w niniejszej sprawie — obowiązku uzyskania zezwolenia. Także sama zgodność z prawem wspólnotowym

określonego w ustawie rolnej obowiązku bezpośredniej uprawy nie podlega analizie, ponieważ obowiązek ten dotyczy również jedynie powierzchni powyżej 30 ha i dlatego nie ma zastosowania do stanu faktycznego leżącego u podstaw postępowania przed sądem krajowym. W odniesieniu do powierzchni poniżej 30 ha istnieje jedynie zwykły obowiązek uprawy.

26. Jeżeli chodzi zatem o zgodność z prawem wspólnotowym wymogu zamieszkania, który przewiduje ustawa rolna, należy przede wszystkim sprzecyzować kryteria oceny.

27. Zasadniczo należy stwierdzić, że wewnątrz krajowe przepisy dotyczące nabywania gruntów muszą być zgodne ze wszystkimi przepisami traktatu WE dotyczącymi swobód podstawowych, nawet jeśli Trybunał powołał się w tym zakresie dotychczas jedynie na swobodę przepływu kapitału bądź na swobodę przedsiębiorczości⁹.

28. Inną kwestią, do której nawiązały również strony, jest to, która swoboda podstawowa lub które swobody podstawowe

8 — Zobacz wyrok w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg (przywołany w przypisie 2), pkt 46, 49, 52 i 54 oraz wyrok w sprawie Fearon (przywołany w przypisie 6), pkt 9 i 10.

9 — Zobacz m.in. wyroki w sprawie Fearon (przywołany w przypisie 6), pkt 7; w sprawie Konle (przywołany w przypisie 5), pkt 22; w sprawie Reisch i in. (przywołany w przypisie 5), pkt 28; w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg (przywołany w przypisie 2), pkt 24 i w sprawie Burtscher (przywołany w przypisie 5), pkt 39.

są w konkretnym przypadku miarodajne lub właściwe. Trybunał dotychczas w każdym razie oceniał regulacje dotyczące nabywania nieruchomości zawsze w oparciu o swobodę przepływu kapitału, nawet jeśli sąd odsyłający, tak jak w wyroku w sprawie Konle, powołał się również na swobodę przedsiębiorczości¹⁰. Trybunał wskazał w tym kontekście, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego, które stanowi niezbędne uzupełnienie swobody przedsiębiorczości i obejmuje czynności przepływu kapitału, poprzez które osoby niemające miejsca zamieszkania w danym państwie członkowskim dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium tego państwa¹¹.

29. Wyjątek od tego podejścia stanowi bardziej odległy wyrok w sprawie Fearon, który jednak pod względem leżącego u jego podstaw stanu faktycznego wykazuje jednoznaczny związek ze swobodą przedsiębiorczości.

30. W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego oraz akt nie wynika, w jakim kontekście i w jakim celu U.K. Festersen nabył przedmiotową nieruchomość i czy spełnia on warunki, aby podlegać swobodzie przedsiębiorczości bądź również swobodzie przepływu pracowników. W tym

jednak kontekście, że, jak to jeszcze zostanie omówione niżej, sporne przepisy mają właśnie na celu zapobieżenie zwykłym inwestycjom i spekulacjom w związku z nieruchomościami, i w tym zakresie ich przedmiotem jest ograniczenie swobody przepływu kapitału, za odpowiednie uważam również w niniejszej sprawie odwołanie się przede wszystkim do swobody przepływu kapitału jako kryterium oceny. W pozostałym zakresie jestem, tak jak Komisja, zdania, że poniższe rozważania, zwłaszcza badanie proporcjonalności, mają zastosowanie również w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości.

31. Okoliczność, że przedmiotowa regulacja przewidująca wymóg zamieszkania jako warunek nabycia nieruchomości rolnej bądź dokonania odpowiednich inwestycji w nieruchomości już poprzez swój przedmiot ogranicza swobodny przepływ kapitału, nie jest zasadniczo sporna również pomiędzy stronami i z punktu widzenia celów ustawy rolnej, jak wskazano, w części nawet zamierzona.

32. Według utrwalonego orzecznictwa tego rodzaju ograniczenia mogą być jednak dopuszczalne, jeżeli dane środki dążą w niedyskryminujący sposób do celu służącego interesowi ogólnemu i jeżeli są zgodne z zasadą proporcjonalności, to znaczy, są odpowiednie do zapewnienia realizacji

10 — Zobacz wyrok w sprawie Konle (przywołany w przypisie 5), pkt 39 i nast.

11 — Zobacz wyrok w sprawie Konle (przywołany w przypisie 5), pkt 22, i w sprawie Reisch (przywołany w przypisie 5), pkt 29 i 30.

zamierzonego celu i nie wykraczają ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia¹².

33. Po pierwsze, w odniesieniu do warunku spełnienia celu służącego interesowi ogólnemu, należy wskazać, że u podstaw ustawy rolnej leży cała wiązka celów polityki rolnej. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd odsyłający oraz rząd duński ustawa rolna opiera się na starej zasadzie duńskiej gospodarki rolnej, zgodnie z którą nieruchomości rolne powinny być w największym możliwym zakresie zamieszkałe i uprawiane przez ich właścicieli. Ma to na celu zapobieganie spekulacjom gruntami i wobec ograniczonej ilości gruntów rolnych zapewnienie, aby rolnicy mogli nabywać powierzchnie rolne służące im za podstawę produkcji. Powinno się zapobiegać procesom nadmiernej koncentracji własności rolnej i utrzymać określone zasiedlenie środowiska rolnego. Wreszcie, rząd duński wskazał — mimo iż jak to zaznaczył w postępowaniu ustnym, tylko jako dodatkowy argument — że sporny środek również dodatkowo służy zapobieganiu ustanawianiu drugich miejsc zamieszkania i tym samym implementacji protokołu nr 16 do traktatu WE dotyczącego nabywania nieruchomości na terytorium Danii.

34. W wyroku w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg Trybunał uznał cele polityki rolnej, takie jak utrzymanie populacji rolnej, zapewnienie podziału własności gruntów umożliwiającego rozwój samodzielnych gospodarstw oraz harmonijną pielęgnację środowiska i krajobrazu oraz wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych nieruchomości przy jednoczesnym zwalczaniu nacisku na rynek nieruchomości i przy zapobieganiu katastrofom naturalnym za cele służące interesowi ogólnemu¹³. Wskazał przy tym, że cele te są zgodne ze wspólną polityką rolną, która między innymi ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej i której ustalanie powinno uwzględniać szczególny charakter gospodarki rolnej¹⁴.

35. W tym świetle, moim zdaniem, również cele, do których dąży sporna regulacja, uznać należy za uzasadnione cele mające charakter interesu ogólnego, które mogą usprawiedliwiać ograniczenia swobód. Jeżeli chodzi w szczególności o zasadę, zgodnie z którą grunt powinien należeć w miarę możliwości do tych osób, które go uprawiają („grunty rolne w rękach rolników”), to Trybunał uznał ten cel za uzasadniony już w wyroku w sprawie Fearon¹⁵. Wreszcie, według utrwalonego orzecznictwa również ograniczenia ustanawiania drugich miejsc zamieszkania, nakładane z zamiarem zachowania, dla celów planowania przestrzennego, stałej populacji

12 — Zobacz podobnie wyrok w sprawie Konle (przywołany w przypisie 5), pkt 40; wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-390/99 Canal Satélite Digital, Rec. str. I-607, pkt 33; wyrok w sprawie Reisch i in. (przywołany w przypisie 5), pkt 33; wyrok w sprawie Salzmann (przywołany w przypisie 5), pkt 42; wyrok w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg (przywołany w przypisie 2), pkt 34 i wyrok w sprawie Burtscher (przywołany w przypisie 5), pkt 44.

13 — Zobacz wyrok w sprawie Ospelt (przywołany w przypisie 2), pkt 39.

14 — Tamże, pkt 40.

15 — Wyrok w sprawie Fearon (przywołany w przypisie 6), pkt 3 i 10.

w środowisku rolnym mogą zasadniczo zostać uznane za zmierzające do osiągnięcia celu pozostającego w interesie ogólnym¹⁶.

36. Skoro zatem opisane cele wymogu zamieszkania przewidzianego w duńskiej regulacji dotyczącej nabycia nieruchomości rolnych służą interesowi ogólnemu, należy zbadać w świetle wskazanego wyżej orzecznictwa, czy nie dąży się do ich realizacji w sposób dyskryminujący, a więc aby sprawdzić, dokładnie rzecz ujmując, czy w rzeczywistości nie chodzi o „(duńskie) grunty rolne w rękach Duńczyków”. Tego zdania jest U.K. Ferstersen, który w tym zakresie odsyła do określonych wypowiedzi w ramach debaty parlamentarnej odnośnie do przystąpienia Danii do Wspólnoty z roku 1963.

37. Podzielał opinię Komisji, że te elementy politycznego dyskursu, których wagę i faktyczny wydzźwięk ostatecznie trudno jest ocenić, nie są decydujące dla stwierdzenia dyskryminującego charakteru kwestionowanego środka, lecz iż środek ten powinien być ostatecznie oceniany według jego obiektywnej treści i skutków. I tak, zgodnie z linią orzecznictwa, do którego należy między innymi wyrok w sprawie Ospelt i Schlösle Weissenberg, należy stwierdzić, iż przedmiotowy wymóg zamieszkania, ustanowiony

w ramach ustawowej regulacji dotyczącej nabywania własności nieruchomości rolnych i służący realizacji opisanych celów polityki rolnej, bezspornie nie wprowadza rozróżnienia między własnymi obywatelami a obywatelami innych państw członkowskich, i w rezultacie a priori nie ma charakteru dyskryminującego¹⁷.

38. Bardziej problematyczne jest pytanie, czy ustawa rolna nie jest stosowana w sposób dyskryminujący. Do powodów, w świetle których Trybunał w wyroku w sprawie Konle i w wyroku w sprawie Salzmann zanegował dopuszczalność danych środków, zalicza się mianowicie również to, że środki te pozostawiały rządowi szeroki zakres swobodnego uznania, który mógł być bliski dowolnej ocenie, a zatem istniało ryzyko dyskryminacji¹⁸.

39. Jak podniósł rząd duński, przewidziane w art. 18 ustawy rolnej zwolnienia z obowiązku zamieszkania zostały znacznie ograniczone przez okólnik dotyczący ustawy rolnej i należy je stosować ściśle. Moim zdaniem swobodne uznanie bliskie dowolnej ocenie nie ma tu miejsca. Ponadto należy zauważyć, że pewna elastyczność poprzez — nawet jeśli wąsko zarysowane — możliwości wyjątków z punktu widzenia

16 — Zobacz wyrok w sprawie Konle (przywołany w przypisie 5), pkt 40; wyrok w sprawie Reisch i in. (przywołany w przypisie 5), pkt 34 i wyrok w sprawie Salzmann (przywołany w przypisie 5), pkt 44.

17 — Wyrok w sprawie Ospelt (przywołany w przypisie 2), pkt 37; zobacz także wyrok w sprawie Burtscher (przywołany w przypisie 5), pkt 48 i 49.

18 — Zobacz wyrok w sprawie Salzmann (przywołany w przypisie 5), pkt 46 i 47 oraz wyrok w sprawie Konle (przywołany w przypisie 5), pkt 41.

proporcjonalności ograniczeń spowodowanych przez obowiązek zamieszkania jest tu akurat wskazana. Wreszcie, również U.K. Festersen nie podniósł, względnie nie dowiódł, istnienia dyskryminacji w zakresie stosowania ustawy rolnej.

40. W związku z powyższym nie wydaje się, aby wymóg ustanowienia miejsca stałego zamieszkania określony w ustawie rolnej był stosowany w sposób dyskryminujący.

41. W rezultacie należy teraz ustosunkować się do kryteriów proporcjonalności wymogu zamieszkania.

42. Przede wszystkim, moim zdaniem, nie można zaprzeczyć, że wymóg ustanowienia miejsca stałego zamieszkania określony w ustawie rolnej jest odpowiedni do wspierania celów, którym środek ten służy i które należy rozpatrywać w ich całokształcie. Poprzez surowy wymóg zamieszkania zapewniono w daleko idącym stopniu to, że nieruchomości rolne nie nadają się do wykorzystania jako przedmiot spekulacji bądź lokaty kapitału. Z tego samego powodu nieruchomości rolne nie wchodzą prawie w ogóle w rachubę jako weekendowe lub wakacyjne miejsca pobytu. Ogranicza to znacznie atrakcyjność tych nieruchomości, a mianowicie do kręgu osób, które zamierzają osiedlić się

na stałe na tych nieruchomościach i przynajmniej zapewnić ich uprawę. Przez to bez wątpienia zmniejszeniu ulega nacisk cenowy na nieruchomości rolne, a tym samym wspierany jest dalszy miarodajny cel, a mianowicie to, że nieruchomości te pozostają osiągalne dla samych rolników, co tym samym przyczynia się do urzeczywistnienia tradycyjnej duńskiej polityki, zgodnie z którą gospodarstwa rolne powinny być zamieszkiwane, a grunty uprawiane w najszerszym możliwym zakresie przez ich właścicieli.

43. Zbadać należy jednak jeszcze, czy wymóg zamieszkania, taki jak ten określony w ustawie rolnej, nie wykracza ponad to, co jest konieczne do realizacji zamierzonych celów, lub czy cele te nie mogą zostać osiągnięte w równie skuteczny sposób przy pomocy mniej restrykcyjnych środków¹⁹.

44. W tym zakresie należy zauważyć, że uprawa obszarów rolnych mogłaby zostać zapewniona również bez obowiązku zamieszkania. W tym celu wystarczyłby sam istniejący obowiązek uprawy. Jednak cele ustawy rolnej wykraczają znacznie ponad to, obejmując przykładowo również zapobieganie wykorzystywaniu gospodarstw rolnych w charakterze wakacyjnych miejsc pobytu i związane z tym zapobieganie powstawaniu nacisku cenowego na nieruchomości rolne.

¹⁹ — Zobacz m.in. wyrok w sprawie Reisch i in. (przywołany w przypisie 5), pkt 33 i wyrok w sprawie Ospelt i Schlösle Weissenberg (przywołany w przypisie 2), pkt 46.

Nieruchomości rolne pozostały bowiem nadal atrakcyjne i nadające się do użytkowania jako wakacyjne miejsca pobytu, ponieważ uprawę można zapewnić na przykład poprzez dzierżawców. Wskutek tego zwiększeniu uległoby jednak ryzyko, że dla rolników własność podstaw ich produkcji, gruntu rolnego, nie będzie możliwa do pozyskania.

45. Również zniesienie wymogu zamieszkania do określonej powierzchni, przykładowo 30 ha, ograniczyłoby w sposób naturalny skuteczność opisaną polityki, zwłaszcza że wedle danych rządu duńskiego około 75% nieruchomości rolnych nie przekracza powierzchni 30 ha.

46. To, że — jak wynika to z akt i informacji przedstawionych przez strony — w duńskim rolnictwie i tak można stwierdzić proces koncentracji, co powoduje, iż coraz większe nieruchomości rolne uprawiane są przez coraz mniej rolników, z czym wiąże się również pewne osłabienie osadnictwa wiejskiego, samo w sobie nie przemawia jeszcze przeciwko proporcjonalności wymogu zamieszkania.

47. Cele polityczne rzadko mogą zostać osiągnięte w sposób absolutny. Jak słusznie stwierdził rząd duński, rząd lub ustawodawca musi pogodzić ze sobą przeważnie

kilka, w części sprzecznych interesów i wyważyć je względem siebie. Dlatego należy podzielić w tym zakresie również stanowisko rządu norweskiego, iż ustawodawcy krajowemu należy przyznać przy tym kompleksowym wyważaniu różnych celów i wyborze środków odpowiednich do ich osiągnięcia pewną swobodę uznania. W tym świetle również regulacja, zgodnie z którą obowiązek zamieszkania pozostaje w mocy w ciągu 8 lat od nabycia nieruchomości, nie wydaje się w każdym razie w sposób oczywisty nieproporcjonalna.

48. Wreszcie, w odniesieniu do orzeczenie Trybunału w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg, zgodnie z którym przepisy dotyczące swobodnego przepływu kapitału zakazują odmowy udzielenia zezwolenia na nabycie gruntów rolnych „w każdym przypadku”, gdy nabywca sam nie uprawia tych gruntów w ramach gospodarstwa rolnego i nie zamieszkuje tego gospodarstwa, moim zdaniem stwierdzenie to należy postrzegać w świetle szczególnych okoliczności owej sprawy. Gospodarstwo rolne, którego dotyczył ten wyrok, było mianowicie już przed będącym przedmiotem sporu zbyciem na rzecz fundacji uprawiane przez rolnika będącego dzierżawcą. Przeniesienie własności na rzecz fundacji nie zmieniłoby niczego w tej sytuacji, ponieważ zobowiązała się ona do zachowania warunków uprawy gruntów przez tego samego dzierżawcę. Ponieważ Trybunał w tej sprawie uwzględnił cel rozpatrywanego środka, polegający na zapewnieniu rolniczego użytkowania i dalszej uprawy gruntów — przez rolników lub osoby prawne,

takie jak zrzeczenia rolników — odmowa spornego zezwolenia z powodu niewypełnienia przez fundację obowiązku bezpośredniej uprawy i wymogu zamieszkiwania wykraczałaby poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wymienionych celów²⁰.

49. Już z tego powodu rozważań tych nie można odnieść w pełni do niniejszej sprawy, ponieważ, jak już wskazałam, cele ustawy rolnej nie ograniczają się do zwykłego zapewnienia uprawy gruntów rolnych.

50. W związku z powyższym na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że przepisy dotyczące swobodnego przepływu kapitału nie sprzeciwiają się wymogowi zamieszkania, który określa ustawa rolna.

B — W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

51. Drugie pytanie prejudycjalne nawiązuje do konkretnego położenia oraz

przeznaczenia obu nieruchomości nabytych przez U.K. Festersena. Sąd odsyłający pragnie ustalić, czy z punktu widzenia zgodności z prawem wspólnotowym ma znaczenie okoliczność, że wymóg zamieszkania ma zastosowanie również wtedy, gdy nieruchomość nie może stanowić samodzielnego gospodarstwa i gdy budynek mieszkalny znajdujący się na nieruchomości położony jest w strefie miejskiej.

52. W przeciwieństwie do U.K. Festersena, rząd duński i norweski oraz Komisja są zdania, że te czynniki z punktu widzenia zgodności z prawem wspólnotowym obowiązku zamieszkania przewidzianego w ustawie rolnej są nieistotne.

53. Moim zdaniem należy zgodzić się z tym stanowiskiem, gdyż względy, które usprawiedliwiają wymóg zamieszkania, odnoszą się również do nieruchomości, które wprawdzie częściowo są objęte strefą miejską, jednak poza tym mają przeznaczenie jako nieruchomości rolne. Jak wyjaśnił rząd duński, takie krzyżowania się wynikają często z lokalnych struktur osadnictwa bądź powiększania się wsi i miast. Nie uważam, aby takie nieruchomości miały być zatem celowo wyłączone z zakresu polityki, której realizacji służy ustawa rolna. Również fakt, iż grunt rolny nie

²⁰ — Zobacz w tym zakresie zwłaszcza pkt 51 wyroku w sprawie Ospelt i Schlössle Weissenberg (przywołany w przypisie 2).

stanowi samodzielnego gospodarstwa, nie przemawia, moim zdaniem, za tym, aby cele, do których dąży ustawa rolna, nie odnosiły się również do takich nieruchomości rolnych.

V — W przedmiocie kosztów

54. Dlatego też uważam, że prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się temu, aby wymóg zamieszkania, który określa ustawa rolna, miał również zastosowanie, jeżeli nieruchomość rolna nie stanowi samodzielnego gospodarstwa i jeżeli budynek mieszkalny znajdujący się na nieruchomości rolnej położony jest w strefie miejskiej.

55. Koszty poniesione przez rządy duński i norweski oraz przez Komisję nie podlegają zwrotowi. Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach.

VI — Wnioski

56. W związku z powyższym proponuję udzielić na pytania prejudycjalne następującej odpowiedzi:

Przepisy dotyczące swobodnego przepływu kapitału nie sprzeciwiają się wymogowi zamieszkania, który określa ustawa rolna. Wykładnia ta jest niezależna od tego, czy nieruchomość rolna może stanowić samodzielne gospodarstwo lub od tego, czy budynek mieszkalny znajdujący się na nieruchomości rolnej położony jest w strefie miejskiej.