

Zadeva C-714/23**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

23. november 2023

Predložitveno sodišče:

Landesverwaltungsgericht Tirol (Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

22. november 2023

Pritožnica:

Benediktinerabtei Ettal

Nasprotna stranka:Bezirkshauptmannschaft Innsbruck**Predmet postopka v glavni stvari**

Ali je s prostim pretokom kapitala združljivo, da je kmetova pridobitev kmetijskih zemljišč vezana na to, da bo ta zemljišča lahko obdeloval oziroma jih bo lahko vsaj deloma sam obdeloval, kar implicira, da osnovno kmetijsko gospodarstvo kmeta ne leži nesprejemljivo daleč od teh zemljišč?

Predmet in pravna podlaga predloga

Člen 263 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. **Ali je treba člen 63 PDEU razlagati tako**, da nasprotuje nacionalni določbi, kakršna je člen 6(3) Tiroler Grundverkehrsgesetz (zakon o prometu z zemljišči dežele Tirolske; v nadaljevanju: TGVG 1996), v skladu s katero lahko organ, pristojen za promet z zemljišči, kmetovo pridobitev pravic na kmetijskih zemljiščih v smislu člena 2(5)(a) odobri le, če pridobitev pravic ne nasprotuje načelom iz člena 1(1)(a) in pridobitelj pravic prepričljivo

navede, da bo kmetijsko zemljišče trajnostno in ustrezno vsaj deloma sam obdeloval v okviru svojega kmetijskega gospodarstva?

2. **Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen:** ali je položaj kmeta, katerega kmetijsko gospodarstvo leži v bližini pridobljenih zemljišč in ki namerava ta zemljišča vsaj deloma sam obdelovati v okviru svojega kmetijskega gospodarstva, objektivno primerljiv s položajem kmeta, katerega kmetijsko gospodarstvo ne leži v (z vidika gospodarjenja sprejemljivi) bližini zemljišč, ki naj bi se pridobila, in ki teh zemljišč ne namerava niti deloma sam obdelovati v okviru svojega gospodarstva, da bi s tem prispeval k sredstvom za preživljanje v okviru svojega gospodarstva, temveč ki obdelovanje zadevnih zemljišč prepusti lokalnim kmetom in sicer z dajanjem v zakup ali za nedoločen čas s prekarijem?
- 2.a **Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen:** ali je omejitev prostega pretoka kapitala utemeljena z vzpostavitvijo, ohranitvijo ali krepitvijo ekonomsko uspešnih kmetijskih ali gozdnih gospodarstev, ker je cilj določb členov 6, 7 in 7a TGVG 1996 ta, da kmetijska zemljišča trajnostno in v skladu z njihovim namenom obdelujejo kmeti v okviru svojih gospodarstev, da bi se kmetijska gospodarstva krepila ter da bi se preprečila drobljenje in nenamenska uporaba kmetijskih površin?

Navedene določbe prava Unije

PDEU, člani od 63 do 65.

Navedene nacionalne določbe

Tiroler Grundverkehrsgesetz (zakon o prometu z zemljišči dežele Tirolske, TGVG 1996), člani od 1 do 7a.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka ter bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 1 Samostan benediktink je z notarsko pogodbo Benediktinerabtei in Ettal (benediktinska opatija v Ettalu), Nemčija, podaril zemljišča v Scharnitzu, Avstrija. Pri nekaterih od teh zemljišč gre za povsem nepozidana zemljišča, medtem ko na nekaterih drugih stojijo skednji.
- 2 Pritožnica (in obdarjenka) je pravna oseba, ustanovljena po kanonskem pravu. V Ettalu v Nemčiji upravlja s kmetijskim gospodarstvom za gojenje sadja in zelenjave, ukvarja pa se tudi z živinorejo, pri čemer ima povprečno 65 krav mlekaric. To gospodarstvo je približno od 40 do 45 km oddaljeno od podarjenih kmetijskih zemljišč v Scharnitzu.

- 3 Prodajna vrednost zemljišč, ki se uporabljajo v kmetijske namene, znaša približno 330.500 EUR.
- 4 Do sedaj so kmetijske površine v Scharnitzu obdelovali lokalni kmeti v okviru prekarija.
- 5 V okviru postopka iskanja interesentov je več oseb izkazalo interes za nakup kmetijskih zemljišč.
- 6 Pritožnica ima v Ettalu v Nemčiji kmetijsko gospodarstvo za rejo živali. Izkorišča kmetijske površine v obsegu približno 120 ha in gozdne površine v obsegu približno 200 ha. Za to potrebna infrastruktura (poslopja, stroji, naprave in podobno) je zagotovljena. Praktično delo na gospodarstvu opravljajo zaposleni.
- 7 Samostan benediktink v Scharnitzu ima v lasti kmetijske površine v skupnem obsegu 59.923 m², 1036 m² gozda in 9809 m² gradbenih in drugih zemljišč, vključno z vrtovi. Navedeni samostan kmetijskih zemljišč že več kot 20 let ne uporablja več sam, temveč jih neodplačno obdeluje od 4 do 5 aktivnih kmetov. Glede na podatke občine Scharnitz je bilo za najbolj južno poslopje v letu 2003 izdano gradbeno soglasje za prenovo obstoječega kmetijskega gospodarskega poslopja, ki je bila tudi izvedena. Poslopje se glede na proizvodbe na kraju samem ni nikoli uporabljalo za kmetijske namene, temveč zgolj za namene skladiščenja.
- 8 Pritožnica ne namerava zemljišč, ki jih je dobila v dar, obdelovati v okviru svojega kmetijskega gospodarstva (tudi ne deloma). Kar zadeva dosedanje gospodarjenje v Scharnitzu, se ne spreminja nič. Kmetijska zemljišča bodo še naprej neodplačno obdelovali lokalni kmeti na podlagi uporabe zemljišč do preklica (prekarij).
- 9 Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (okrajno glavarstvo v Innsbrucku, Avstrija) je z odločbo z dne 30. aprila 2020 zavrnilo odobritev pravnega posla za pridobitev lastninske pravice, ki je potrebna glede na določbe o prometu z zemljišči, in sicer v bistvu z obrazložitvijo, da pridobiteljica v postopku zaradi nameravanega dajanja zemljišč v zakup ni nastopila kot kmet in da je bilo zato treba izpeljati postopek iskanja interesentov. Ker naj bi se v okviru tega postopka javilo več zainteresiranih kmetov kot potencialnih kupcev kmetijskih površin, naj bi obstajal posebni razlog za zavrnitev v skladu s členom 7(1)(d) TGVG 1996.
- 10 Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem, Avstrija) je s sodbo z dne 20. avgusta 2020 kot neutemeljeno zavrnilo proti temu vloženo pritožbo. Svojo odločitev je v bistvu utemeljilo s tem, da pritožnica nima lastnosti kmeta v smislu člena 2(5) TGVG 1996. Že zato, ker gre za pravno osebo, naj ne bi bilo izpolnjeno merilo prispevanja k sredstvom za preživljanje obdelovalca in njegove družine kot bistveno merilo, zaradi česar naj lastnost kmeta ne bi prišla v poštev že na podlagi člena 2(2) TGVG 1996. Ker naj se pritožnice glede pridobitve pravic ne bi moglo šteti za kmeta v smislu člena 2(5) TGVG 1996, naj bi se določba člena 7a TGVG 1996 pravilno uporabila in naj bi bil pravilno uveden postopek iskanja interesentov. Z modelom iskanja interesentov naj bi se

- upoštevala sodna praksa Sodišča Evropske unije. Obveznost glede tega, da mora lastnik zemljišče sam obdelovati, naj bi s tem odpadla, na drugi strani pa za zemljišče ne sme biti interesenta, ki bi bil pripravljen plačati ceno, običajno za zadevno lokacijo.
- 11 Pritožnica je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče, Avstrija).
 - 12 Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče) je to sodbo razveljavilo s sodbo z dne 10. marca 2021. Svojo odločitev je v bistvu utemeljilo s tem, da je treba glede na pogoje za odobritev v členu 6(1) TGVG 1996 upoštevati, da pritožnica na svoji lokaciji že dolgo upravlja s kmetijskim gospodarstvom. Pri tem naj bi moralo upravno sodišče, ki je izdalo sodbo, preučiti, v kolikšnem obsegu opravljanje kmetijske dejavnosti poteka prek pooblaščenega člana reda kot kmetijskega strokovnjaka ter ali to zadosti pogojem za odobritev iz člena 6(1) TGVG 1996 in se lahko enači s kmetijsko dejavnostjo pravnih oseb.
 - 13 S sodbo z dne 26. julija 2022 je bila pritožba, vložena na Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem), ponovno zavrnjena. Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem) je svojo odločitev v bistvenem utemeljilo s tem, da je treba na podlagi ugotovitev v izvedenskem mnenju agrarnega strokovnjaka izhajati iz tega, da je pritožnica kmet v smislu člena 2(5)(a) TGVG 1996 in da je nasprotna stranka postopek iskanja interesentov izvedla neupravičeno. Položaj zavrnitve iz (zdaj) člena 7(1)(e) TGVG 1996 naj torej ne bi bil podan.
 - 14 Pridobitev kmetijskih zemljišč v Scharnitzu s strani veleposestnika iz Ettala v Nemčiji, ki namerava obdelovanje zemljišč prepustiti lokalnim kmetom v Scharnitzu s prekarijem, pa naj bi bila v nasprotju z načeli, določenimi v členu 1(1)(a) TGVG 1996.
 - 15 Pritožnica naj, dalje, ne bi prepričljivo navedla, da bo kmetijska zemljišča v okviru svojega gospodarstva trajnostno in ustrezno vsaj deloma sama obdelovala v smislu člena 6(3) TGVG 1996, zlasti ker naj ne bi nameravala zadevnih zemljišč, ki so predmet postopka, obdelovati iz svojega kmetijskega gospodarstva v Ettalu.
 - 16 Zoper to sodbo se je pritožnica ponovno pritožila pri Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče).
 - 17 Povzeto je pritožnica v pritožbi navedla, da so aktualni lastniki kmetijska zemljišča na podlagi uporabe zemljišč do preklica že mnogo let (vsekakor več kot deset let) prepuščali v obdelovanje lokalnim kmetom. Dajanje v zakup lokalnim kmetom naj bi ovirala le nejasna usoda zadevnih kmetijskih površin zaradi starostno pogojenih sprememb članov reda darovalke in zlasti izid obravnavanega postopka. Izjave glede obstoja interesa potencialnih lokalnih kmetov naj bi bile že podane. S tem naj bi bilo seznanjeno tudi Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem). Zato naj ne bi bil prepričljiva ugotovitev Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem), da naj bi

to, da bi pritožnica pridobila pravice, nasprotovalo vzpostavitvi, ohranitvi in krepitvi ekonomsko uspešnih kmetijskih gospodarstev. Odločitev naj bi nazadnje temeljila tudi na pravni podlagi, ki je v nasprotju s pravom Unije oziroma ustavo. Člen 6(1) in (3) in člen 7(1)(a) TGVG 1996 naj bi bila glede na sodbo Sodišča Evropske unije z dne 23. septembra 2003, C-452/01, Ospelt, v nasprotju s pravom Unije, saj naj bi bila z njima uvedena zahteva, da mora lastnik zemljišče obdelovati sam, oziroma zahteva, da ga mora obdelovati sam vsaj deloma. Poleg tega naj bi bila člena 6(3) in 7(1)(a) TGVG 1996 v nasprotju z načelom enakosti, saj naj bi šlo za resno kršitev prava Unije.

- 18 Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče) je sodbo Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem) z dne 26. julija 2022 razveljavilo s sodbo z dne 15. junija 2023.
- 19 Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče) je svojo sodbo utemeljilo zlasti s temi preudarki:

Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče) izhaja iz tega, da obveznost iz člena 6(3) TGVG 1996 glede tega, da mora lastnik sodelovati pri obdelovanju zemljišča, implicira vsaj delno obveznost obdelovanja s strani lastnika. To naj bi med drugim izhajalo tudi iz tega, da je zakonodajalec s členom 6(3) TGVG 1996 želel zagotoviti dejansko bližino med kmetom, ki pridobi kmetijsko zemljišče, in tem kmetijskim zemljiščem. Dajanje kmetijskega zemljišča (naprej) v zakup ali sklenitev prekarijskega razmerja z lokalnimi kmeti pa naj bi nasprotno ravno povzročilo, da dejanske bližine ne bi bilo mogoče vedno zagotoviti. Če bi zakonodajalec želel pod pojem vsaj delnega obdelovanja s strani lastnika uvrstiti tudi zakup ali na primer prekarij, bi tudi kmeti iz drugih zveznih dežel ali drugih držav imeli možnost pridobiti odobritev organa, pristojnega za promet z zemljišči.

Sodišče Evropske unije naj bi v sodbi v zadevi Ospelt odločilo, da restriktivni pogoj obdelovanja zemljišča s strani lastnika ni vedno potreben za doseg ciljev zakona (dežele Vorarlberg) o prometu z zemljišči: zahteva glede obdelovanja zemljišča s strani lastnika naj bi namreč tudi preprečevala odsvojitvev zemljišča, če zemljišča v času prodaje ne obdeluje lastnik, temveč kmet kot zakupnik, in se novi lastnik (ki zemljišča ne bi sam obdeloval) zaveže, da bo ohranil pogoje obdelovanja zemljišča prek istega zakupnika (Ospelt, točka 51). Poleg tega naj bi Sodišče Evropske unije v zadevi Ospelt (točka 53) navedlo, da restriktivni pogoji za pridobitev kmetijskih zemljišč glede na cilje zakona (dežele Vorarlberg) o prometu z zemljišči niso vedno potrebni. Če nacionalni organi zakon (dežele Vorarlberg) o prometu z zemljišči razlagajo tako, da se predhodna odobritev lahko izda tudi drugim osebam in ne le kmetom in gozdarjem in sicer ne glede na obdelovanje zemljišča s strani lastnika in obveznost glede stalnega prebivališča, če so te osebe dale zahtevana jamstva glede uporabe teh zemljišč v kmetijske oziroma gozdarske namene, naj prost pretok kapitala ne bi bil omejen prek tistega, kar je potrebno za doseg ciljev (Ospelt, točke od 48 do 52).

V izpodbijani sodbi Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem) naj bi bil predlog pritožnice, ki je zadeval odobritev s strani organa, pristojnega za promet z zemljišči, v bistvu zavrnjen zato, ker naj ne bi prepričljivo navedla, da bo kmetijska zemljišča vsaj deloma sama trajnostno in ustrezno obdelovala v okviru svojega gospodarstva v smislu člena 6(3) TGVG 1996, čeprav naj bi bilo še vedno predvideno, da bodo zadevna zemljišča obdelovali lokalni kmeti v obliki prekarija. Prav tako naj se v zvezi s pritožnico ne bi uporabljala določba glede iskanja interesentov iz člena 6(4) v povezavi s členom 7a TGVG 1996 zaradi njene lastnosti kmeta v smislu TGVG 1996.

To naj bi bilo v nasprotju za zahtevami prava Unije, ki jih je Sodišče Evropske unije podrobneje opredelilo v svoji sodbi Ospelt (točka 50 in naslednje):

Nacionalni organi ne smejo uporabiti nacionalnih določb, ki izdajo odobritve organa, pristojnega za promet z zemljišči, za prenos lastništva vsekakor pogojujejo z zahtevo glede obdelovanja zemljišča s strani lastnika. Za tak položaj lahko gre, če se za nakup ne javi noben kmet kot interesent ali pa če je izpolnjen kateri od položajev za priznanje izjeme iz člena 7a(8) TGVG 1996.

Člen 7a(8)(f) TGVG 1996 naj bi določal, da organ, pristojen za promet z zemljišči, lahko odobritev izda brez izvedbe postopka iskanja interesentov, če nekmet kupi kmetijsko zemljišče, ki se je v zadnjih desetih letih vsaj deloma obdelovalo v okviru istega kmetijskega gospodarstva in je bistvenega pomena za gospodarstvo zakupnika, če je obdelovanje v okviru zakupa prek kmeta, ki je ta zemljišča nazadnje obdeloval, še naprej zagotovljeno za obdobje vsaj desetih let.

Če pa kmet želi v smislu TGVG 1996 kupiti kmetijsko zemljišče in tega zemljišča, zrcalno glede na izjemo iz člena 7a(8)(f) TGVG 1996, ne namerava sam obdelovati (na primer zaradi prevelike oddaljenosti do njegovega „osnovnega kmetijskega gospodarstva“), temveč ga namerava še naprej dajati v zakup, naj organ, pristojen za promet z zemljišči, zadevnemu kmetu ne bi smel izdati odobritve in sicer iz tega razloga, da zemljišča ne namerava vsaj deloma sam obdelovati, čeprav se (legitimni) cilji iz člena 1(1)(a) TGVG 1996 – ohranitev in krepitev ekonomsko uspešnih kmetov na Tirolskem z vzpostavitvijo, ohranitvijo ali krepitvijo ekonomsko uspešnih kmetijskih ali gozdnih gospodarstev, z vzpostavitvijo, ohranitvijo ali krepitvijo ekonomsko zdravih kmetijskih ali gozdnih zemljišč in z ohranitvijo ali vzpostavitvijo trajnostne obdelave kmetijskih ali gozdnih površin po vsej deželi – na primer s strokovnim obdelovanjem prek zakupnika lahko prav tako dosežejo kot v primeru ustreznega (vsaj delnega) obdelovanja s strani samega pridobitelja ali v primeru dajanja naprej v zakup s strani nekmeta, če izpolnjuje pogoje iz člena 7a(8)(f) TGVG 1996. Izdaja odobritve s strani organa, pristojnega za promet z zemljišči, za prenos lastništva na kmetijskem zemljišču na kmeta naj bi bila torej v vsakem primeru odvisna od tega, ali bo kmet zemljišče sam obdeloval, za kar pa je Sodišče Evropske unije odločilo, da je v nasprotju s pravom Unije.

- 20 Na podlagi sodbe Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče) z dne 15. junija 2023 v tej zadevi ponovno teče pritožbeni postopek pred Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem).

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 21 Obravnavana zadeva kaže vzporednice z zadevo Ospelt (C-452/01). V sodbi v tej zadevi je Sodišče razsodilo, da se odobritve pridobitve kmetijskega zemljišča ne sme zavrniti zgolj zato, ker pridobitelj zemljišča ne obdeluje sam v okviru kmetijskega gospodarstva in tam nima stalnega prebivališča (glej točko 54 sodbe Ospelt).
- 22 Obravnavana zadeva pa je drugačna v tem pogledu, da v njej zadevni TGVG razlikuje med kmeti in nekmeti in da je pridobitelj v obravnavanem primeru kmet.
- 23 Kmet mora v skladu s TGVG zemljišče, ki naj bi se pridobilo, vsaj v določeni meri sam obdelovati (torej vsaj delno sam obdelovati). To po eni strani pomeni, da ga ima namen vključiti v svoje osnovno kmetijsko gospodarstvo, po drugi strani pa, da to osnovno kmetijsko gospodarstvo ne sme biti preveč oddaljeno od tega zemljišča.
- 24 V obravnavanem primeru noben od teh pogojev ni izpolnjen, zato je treba razjasniti, ali sta skladna s pravom Unije in ali je bila torej pritožnici pravilno zavrnjena odobritev pridobitve kmetijskih zemljišč.
- 25 Cilj TGVG 1996 je ta, da se kmetijske uporabne površine ohranijo v največji možni meri in da se v skladu z namenom trajnostno in ustrezno uporabljajo za potrebe kmetijstva. Pridobitve pravic na kmetijskih zemljiščih naj bi prispevale h krepitvi in ohranitvi ekonomsko uspešnih domačih kmetov, zlasti v okviru majhnih kmetijskih gospodarstev, katerih ohranitev je navsezadnje v splošnem interesu (člen 1(1)(a) TGVG 1996).
- 26 V skladu s tem ciljem naj bi kmetijska zemljišča v prvi vrsti pridobili kmeti z obstoječim kmetijskim gospodarstvom oziroma z določenim obratovalnim konceptom, da bi se zagotovilo trajnostno in ustrezno obdelovanje kmetijskih zemljišč, zlasti z vključitvijo na novo pridobljenih zemljišč v gospodarstvo pridobitelja. Kmetijska gospodarstva naj bi se z nakupom nadaljnjih kmetijskih površin povečevala oziroma naj bi postala bolj konkurenčna, zaradi česar naj bi se posledično tudi preprečevali drobljenje, nenamenska uporaba in zapravljanje kmetijskih zemljišč. Izvršilni organi naj bi si zato tudi morali prizadevati, da v najboljši možni meri preprečijo morebitne posle, katerih namen je obid zakona, na primer pridobitev kmetijskih površin za špekulativne namene ali za vzpostavitev novih sekundarnih prebivališč prek tujih investitorjev.
- 27 Naslednji cilj TGVG 1996 je trajnostno in ekološko sprejemljivo kmetijsko gospodarjenje. Izvrševanje zakona mora torej potekati tudi ob upoštevanju mednarodne Konvencije o varstvu Alp iz leta 1994 (Alpska konvencija) in vseh

njenih protokolov ter tam določenih ciljev in strategij. Zvezna republika Avstrija in Evropska unija sta pogodbenici Alpske konvencije. Eden od izvedbenih protokolov je Protokol o izvajanju Alpske konvencije na področju prometa (Protokol „promet“). Evropska unija je Protokol „promet“ podpisala in sklenila na podlagi Sklepov Sveta 2007/799/ES in 2013/332/EU.

- 28 Predložitveno sodišče torej meni, da mora Sodišče Evropske unije podati razlago člena 63 PDEU vsekakor glede tega, ali so pogoji za odobritev iz člena 6(3) TGVG 1996 ob upoštevanju določb členov 7, 7a in 6(4) TGVG 1996 ter ciljev TGVG 1996 utemeljeni in sorazmerni.

DELOVNI DOKUMENT