



REPUBLIKA SLOVENIJA

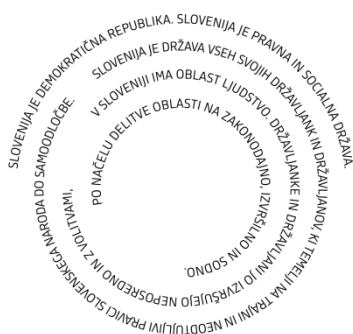
DRŽAVNI ZBOR

Raziskovalno-dokumentacijski sektor

Ureditev prometa z zemljišči v sosednjih državah in omejitve pri tem

Primerjalni pregled (PP)

Avtor: mag. Igor Zobavnik



Št. naročila: 9/2024

Datum in kraj: Ljubljana, 29. marec 2024

Kontakt:

Raziskovalno-dokumentacijski sektor:

RDS@dz-rs.si

Raziskovalni oddelek:

mag. Igor Zobavnik, vodja, 9428, igor.zobavnik@dz-rs.si

Gradivo ne predstavlja uradnega mnenja Državnega zbora. Pripravljeno je bilo za zagotavljanje informacijskih potreb poslancev, ki nastanejo pri izvajanju temeljnih nalog Državnega zbora. Vsebina praviloma zajema odgovore na vprašanja, ki so bila Raziskovalnemu oddelku postavljena v naročilu, zato ne gre vedno za celovit prikaz obravnavane tematike. Nadaljnja uporaba gradiva je možna z navedbo vira in ob upoštevanju predpisov s področja avtorskega prava.

KAZALO

Kazalo	2
UVOD	3
1.1 Ureditev na nivoju EU	3
1.1.1 Sodna praksa sodišča EU glede kmetijskih zemljišč	4
1.2 »Omejevanje« prometa z zemljišči v Sloveniji.....	10
1.2.1 Kmetijska zemljišča	10
1.2.2 Stavbna zemljišča.....	13
2 Nekateri vidiki »OMEJEVANJA« PROMETA Z zemljišči V SOSEDNJIH državah	14
2.1 Avstrija.....	14
2.1.1 Ureditev prometa s kmetijskimi zemljišči in gozdovi na Koroškem	16
2.2 Italija.....	17
2.2.1 Kmetijska zemljišča	18
2.3 Madžarska	18
2.3.1 Kmetijska zemljišča	18
2.3.2 Nekmetijska zemljišča	20
2.4 Hrvaška	21
2.4.1 Kmetijska zemljišča	21
3 ZAKLJUČEK.....	23
4 Literatura in viri:	25

UVOD

Ustrezen življenjski prostor, kakovostni naravni viri (tla, voda, zrak, ohranjeni naravni ekosistemi) ter dostop do zadostne količine varne in kakovostne hrane spadajo med temeljne človekove dobrine (*Resolucija o strateških usmeritvah*, b. d.). Ob svetovnih smernicah tehnološkega napredka, zmanjšanju kakovosti ali razpoložljivosti naravnih virov, naraščanju prebivalstva in vse večjem povpraševanju po hrani, družbenih in podnebnih spremembah ter s tem povezanimi tveganji se utrjuje spoznanje, da moramo s temi temeljnimi dobrinami ravnati strateško in gospodarno za zdajšnje in prihodnje rodove. Kmetijska zemljišča so naravna dobrina, pomembna za pridelavo hrane, varovanje okolja, ohranjanje kulturne krajine in poseljenosti podeželja ter opravljanje ekoloških funkcij. Med pomembnimi nalogami kmetijstva je zagotavljanje primerne stopnje samooskrbe in prehranske varnosti. Ker se obseg kmetijskih zemljišč zaradi intenzivnega razvoja naselij in infrastrukture ter zaraščanja teh zemljišč vztrajno zmanjšuje, je ena ključnih nalog zagotoviti njihovo obdelanost in ustrezno varstvo pred njihovo trajno spremembo (Razpotnik Visković, 2018).

Liberalizacija trga kmetijskih zemljišč kot logična posledica članstva v EU je državam članicam prinesla tudi nekaj dilem. Še posebej novejša članice EU se pogosto soočajo s stiskami in nezadovoljstvom kmetov ob dejstvu, da njihovi kolegi - kmetje iz sosednjih držav - (za)kupujejo poceni kmetijska zemljišča za obdelavo.

Naročnik je želel, da se pripravi raziskovalna naloga z naslovom »Primerljivost ureditve in razpolaganja z zemljišči obmejnega pasu sosednjih držav in omejitve pri tem«. Raziskovalna naloga naj bi zajela pregled urejenosti obmejnega pasu sosednjih držav, t.j. kako imajo urejeno "zavarovanje" obmejnega pasu sosednje države. Ali obstajajo kakšne omejitve pri razpolaganju s temi zemljišči, kdo lahko kupi ta zemljišča ob obmejnem pasu, kdo lahko razpolaga z njimi, kdo ima prednost pri nakupu in rabi teh zemljišč, kakšni so postopki pri tem (na primeru držav, ki mejijo s Slovenijo: Avstrija, Hrvaška, Italija in Madžarska)?

Pri pregledu slovenske zakonodaje in zakonodaje sosednjih držav ter drugih virov nismo našli instituta posebnega urejanja razpolaganja z zemljišči v območju obmejnega pasu. Za to območje v Sloveniji in sosednjih državah po pridobljenih virih velja enak režim, kot velja za zemljišča v celotni državi. Zato v raziskovalni nalogi prikazujemo ureditev (s poudarkom na omejevanju) prometa z zemljišči predvsem z vidika lastništva tujcev in navajamo tudi odločitve Sodišča Evropske unije glede omejevanja prometa z zemljišči,¹ saj so vse obravnavane države tudi članice EU. Posebne omejitve, ki jih prikazujemo, se uporabljajo skoraj izključno za kmetijska zemljišča, za stavbna pa se redkeje uporabljajo.

1.1 Ureditev na nivoju EU

Z Maastrichtsko pogodbo je bil uveden prost pretok kapitala kot ena izmed svoboščin iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). PDEU v členu 63 prepoveduje vse

¹ Sodišče Evropske unije razlaga pravo EU in tako skrbi, da se uporablja na enak način v vseh državah EU; rešuje tudi pravne spore med državami članicami in institucijami EU. V določenih okoliščinah rešuje tudi tožbe, ki jih posamezniki, podjetja in organizacije vložijo proti instituciji EU, ker je kršila njihove pravice (*Sodišče Evropske unije | Evropska unija*, b. d.).

omejitve pretoka kapitala in plačil med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami. Sodišče Evropske unije je pristojno za tolmačenje določb, povezanih s prostim pretokom kapitala, na tem področju pa obstaja tudi obsežna sodna praksa. Če države članice neutemeljeno omejujejo prosti pretok kapitala, se uporabljajo običajni postopki za ugotavljanje kršitev, določeni v členih 258 do 260 PDEU. (*Prosti pretok kapitala | Kratki vodnik po Evropski uniji | Evropski parlament, 2023*).

Države članice imajo pristojnost in diskrecijsko pravico za urejanje svojih trgov zemljišč. Na evropski ravni sicer ni zakonodaje, ki bi obravnavala pridobivanje zemljišč. Vendar se morajo pri tem spoštovati osnovna načela Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti temeljne svoboščine in prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva. Za pravico do pridobitve, uporabe ali odsvojitve (kmetijskih) zemljišč veljajo načela prostega pretoka kapitala iz člena 63 in naslednjih členov PDEU. Te določbe podeljujejo izvršljive pravice vlagatelju in prejemniku naložbe. Praviloma so prepovedane vse omejitve pretoka kapitala med državami članicami, pa tudi med državami članicami in tretjimi državami. Glede na razlago Sodišča EU izraz omejitev pomeni vse ukrepe, ki omejujejo naložbe ali bi jih lahko ovirale, odvrčale od njih ali zmanjšale njihovo privlačnost. Če so naložbe v kmetijska zemljišča namenjene kmetijskim podjetniškim dejavnostim, so lahko zajete tudi s svobodo ustanavljanja. Člen 49 PDEU prepoveduje vse omejitve glede ustanavljanja za državljane (pravne ali fizične osebe) ene države članice na ozemlju druge države članice EU za opravljanje pridobitne dejavnosti samozaposlene osebe, kot je npr. kmetijstvo. Bistveni element vseh temeljnih svoboščin je načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva. To načelo prepoveduje neposredno in posredno diskriminacijo (prikrite oblike diskriminacije). Posredna diskriminacija se nanaša na nacionalne določbe, povezane z uresničevanjem temeljnih svoboščin, ki ne pomenijo izrecne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak dejansko vodijo do enakega rezultata. (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Načeloma se lahko nacionalni ukrepi, ki bi lahko ovirali uresničevanje temeljnih svoboščin, dovolijo le, če je izpolnjenih več pogojev: ukrepi ne smejo biti diskriminatorni, so pa upravičeni s prevladujočim javnim interesom, so primerni za doseganje zastavljenega cilja in ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z manj omejevalnimi alternativnimi ukrepi (načelo sorazmernosti). Poleg tega morajo biti nacionalni ukrepi skladni z drugimi splošnimi načeli prava EU, kot je npr. pravna varnost. (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

1.1.1 Sodna praksa sodišča EU glede kmetijskih zemljišč

Sodišče EU sicer priznava poseben značaj kmetijskih zemljišč. V svojih sodbah o pridobivanju kmetijskih zemljišč je priznalo več ciljev javne politike, ki lahko načeloma upravičijo omejitve za naložbe v kmetijska zemljišča, kot so npr.:

- povečanje kmetijskih gospodarstev, tako da se lahko izkoriščajo na ekonomski podlagi, za preprečevanje špekulacij z zemljišči;
- ohranjanje kmetijskih skupnosti, ohranitev porazdelitve lastništva zemljišč, ki omogoča razvoj vitalnih kmetij ter upravljanje zelenih površin in podeželja, spodbujanje razumne rabe razpoložljivih zemljišč z upiranjem pritiskom na zemljišča, preprečevanje naravnih nesreč ter ohranjanje in razvijanje vitalnega kmetijstva na podlagi premislekov v zvezi z družbenim načrtovanjem in načrtovanjem rabe zemljišč (kar vključuje ohranjanje zemljišč, namenjenih kmetijstvu, za tako rabo in njihovo nadaljnje izkoriščanje v skladu z ustreznimi pogoji);

- ohranjanje tradicionalne oblike obdelovanja kmetijskih zemljišč z lastniškimi zemljišči in zagotavljanje, da kmetijska zemljišča uporabljajo in obdelujejo večinoma lastniki, ohranjanje stalne kmetijske skupnosti in spodbujanje razumne rabe razpoložljivih zemljišč z upiranjem pritisku na zemljišča;
- ohranjanje, za načrtovanje mest in podeželja ali regionalno načrtovanje in v splošnem interesu, stalne poseljenosti in gospodarske dejavnosti, neodvisno od sektorja turizma v nekaterih regijah;
- ohranjanje nacionalnega ozemlja znotraj območij, določenih kot območja vojaškega pomena, ter zaščita vojaških interesov pred njihovo izpostavljenostjo resničnim, posebnim in resnim tveganjem (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Sodišče EU je večkrat poudarilo, da so zadevni cilji skladni s cilji skupne kmetijske politike in s členom 39 PDEU. Ta določba je med drugim namenjena zagotovitvi primernega življenjskega standarda za kmetijsko skupnost in upošteva posebno naravo kmetijske dejavnosti (npr. socialno strukturo ter struktura in naravna neskladja med različnimi kmetijskimi regijami). Poudariti je treba, da »*Sodišče EU določi sodno prakso za vsak primer posebej*«, pri čemer vedno presoja ukrepe v okviru posebnih okoliščin posamezne zadeve. V skladu z dobro uveljavljeno sodno prakso je treba izjeme od temeljnih svoboščin po mnenju Sodišča EU razlagati ozko. Izključno gospodarski razlogi nikakor ne morejo upravičiti odstopanj od temeljnih svoboščin (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Nacionalni organi morajo dokazati, da je njihova zakonodaja skladna z **načelom sorazmernosti**. To pomeni, da mora biti zakonodaja primerna in potrebna za doseganje navedenega cilja in da tega cilja ne bi bilo mogoče doseči s prepovedmi ali omejitvami, ki so manj obsežne ali manj moteče za trgovino znotraj EU. V zvezi s tem je treba razloge, na katere se lahko države članice sklicujejo pri utemeljitvi, podpreti z ustreznimi dokazi ali analizo ustreznosti in sorazmernosti omejevalnega ukrepa. (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Iz sodne prakse je mogoče sklepati, da **obveznost predhodne upravne odobritve** prenosa kmetijskega zemljišča omejuje prosti pretok kapitala, vendar jo je mogoče v določenih okoliščinah še vedno upravičiti v skladu s pravom EU. Sodišče EU je ugotovilo, da noben nadzor po prenosu kmetijskega zemljišča ne bi preprečil prenosa, ki je bil v nasprotju z zastavljenim ciljem na področju kmetijstva. Nadomestne možnosti za sisteme predhodne odobritve bi verjetno zagotavljale manjšo pravno varnost za trgovanje z zemljišči. Na primer, ukrepi, ki bi temu sledili, kot je preklic prenosa, bi ogrozili pravno varnost, ki je temeljnega pomena za vsak sistem prenosa zemljišč. Na podlagi navedenega bi lahko bili zato sistemi, ki vključujejo predhodno odobritev, v nekaterih okoliščinah sprejemljivi (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Sodišče EU je poudarilo, da sistem predhodne odobritve ne sme podeljevati diskrecijskih pravic, ki lahko vodijo do samovoljne uporabe s strani pristojnih organov in njihovih samovoljnih odločitev. Tak sistem »ne more upravičiti diskrecijskega ravnanja nacionalnih organov, ki bi onemogočalo polni učinek« določb prava EU. Zato mora tak sistem, »temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki zagotavljajo, da lahko dovolj omejuje izvajanje diskrecijske pravice nacionalnih organov«. Merila morajo biti natančna. Poleg tega morajo imeti vse zadevne osebe dostop do pravnega varstva (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

V zvezi s sistemom predhodne odobritve, v okviru katerega je odobritev mogoča v »drugih posebnih okoliščinah«, je Sodišče EU ugotovilo, da so taka merila za odobritev preveč nejasna in posameznikom ne omogočajo, da se seznanijo z obsegom svojih pravic in obveznosti, ki izhajajo iz načela prostega pretoka kapitala. Podobno je menilo, da je nesorazmerno, da se kot pogoj za pridobitev uvede obveznost, da so osebe »dovolj povezane z občino«, kar v skladu z zadevnim pravom v tem primeru pomeni, da je pridobitelj »iz pomembnega razloga dolgoročno poslovno, družinsko, socialno ali gospodarsko povezan z zadevno občino« (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

V zvezi z **predkupnimi pravicami** (pravice do prve zavrnitve) v korist kmetov sodna praksa Sodišča EU kaže, da so lahko predkupne pravice v korist nekaterih kategorij kupcev (kot so kmeti najemniki) v določenih okoliščinah upravičene zaradi ciljev kmetijske politike. V zadevi Ospelt je Sodišče EU proučilo sistem predhodne odobritve za pridobitev kmetijskega zemljišča. Sodišče EU je proučilo sorazmernost ukrepov, ki prepovedujejo pridobivanje zemljišč s strani nekmetov s ciljem ohranjanja vitalne kmetijske skupnosti in nadaljnje uporabe za kmetijske namene. Proučilo je, ali so obstajali ukrepi, ki so bili manj omejevalni za prosti pretok kapitala kot prepoved pridobivanja zemljišč s strani nekmetov. V tem konkretnem primeru je Sodišče EU ugotovilo, da bi se lahko vzpostavili mehanizmi, ki bi zagotavljali predkupno pravico najemnikov. Če najemniki ne bi pridobili zemljišča, bi lahko imeli nekmetje pravico, da pridobijo kmetijsko zemljišče, če se zavežejo, da bodo še naprej uporabljali zemljišče v kmetijske namene. Če je cilj spodbujati pridobivanje zemljišč s strani kmetov, bi se lahko predkupne pravice v korist kmetov najemnikov ali kmetov bolj na splošno zato šteje za sorazmerno omejitev prostega pretoka kapitala, saj so manj omejevalne kot prepoved pridobivanja zemljišč s strani nekmetov (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Glede **nadzora cen** je posredovanje države za preprečevanje previsokih cen kmetijskih zemljišč lahko v določenih okoliščinah upravičeno glede na pravo EU. To velja zlasti za pravila, ki nacionalnim organom omogočajo, da prepovejo prodajo zemljišč, če se lahko cena v skladu z objektivnimi merili šteje za pretirano špekulativno (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Glede **obveznosti, da pridobitelj sam obdeluje zemljišče**, Sodišče EU priznava potrebo po zagotovitvi pretežno lastniškega obdelovanja ornih zemljišč kot legitimnega javnega cilja, njegova obstoječa sodna praksa pa ne priznava splošne zahteve, da pridobitelj sam obdeluje zemljišče, za pridobitev kmetijskega zemljišča kot sorazmernega ukrepa. V sodbi v zadevi Ospelt je Sodišče EU obravnavalo posebno nacionalno omejitev v zvezi s pridobivanjem kmetijskih zemljišč, da bi se zemljišča še naprej uporabljala v kmetijske namene. V skladu z zadevno zakonodajo je bilo pridobivanje kmetijskih zemljišč dovoljeno samo, če se je pridobitelj poleg izpolnjevanja drugih pogojev zavezal, da bo sam obdeloval kmetijo. V zadevnem primeru je bilo dovoljenje zavrženo, čeprav se je pridobitelj (pravna oseba) strinjal, da bo kmetijska zemljišča še naprej dajal v zakup istim kmetom kot prej. Sodišče EU je ugotovilo, da je bila obveznost, da pridobitelj sam obdeluje zemljišče, kot zahteva za pridobitev kmetijskega zemljišča nesorazmerna, saj je tak pogoj zmanjšal možnost dajanja zemljišča v zakup kmetom, ki niso imeli lastnih sredstev za pridobitev zemljišč. Zastavljeni cilj bi se lahko dosegel z manj omejevalnimi ukrepi, in sicer s tem, da bi bila pridobitev odvisna od zagotovila pridobitelja, da se bo zemljišče uporabljalo v kmetijske namene (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Poleg morebitnih pravnih zadržkov glede prostega pretoka kapitala bi lahko obveznost, da pridobitelj sam obdeluje zemljišče, posegala tudi v temeljne pravice. Če se mora pridobitelj kmetijskega zemljišča strinjati, da bo sam obdeloval zemljišče, bo to vplivalo na njegovo sposobnost opravljanja drugih poklicnih dejavnosti in s tem na svobodo gospodarske pobude (člen 16 Listine o temeljnih pravicah). Enako bi lahko veljalo za njegovo pravico opravljanja svobodno izbranega ali sprejetega poklica (člen 15 Listine o temeljnih pravicah) (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Glede **kvalifikacij pri kmetovanju** velja v primeru, da je pridobitev odvisna od zahteve, da ima pridobitelj določene kvalifikacije na področju kmetijstva, da je to omejitev, ki vzbuja dvome glede njene sorazmernosti. Prvič, ne zdi se potrebno, da ima pridobitelj sam ustrezne kvalifikacije, če lahko zagotovi, da se bo zemljišče ustrezno obdelovalo. Drugič in kar je pomembnejše, zdi se, da zahteva v zvezi s kvalifikacijami na splošno presega to, kar je potrebno za zagotovitev ustreznega obdelovanja zemljišč ali visoke kmetijske produktivnosti in kakovosti. Dejansko poklic kmeta v nobeni državi članici ni reguliran v smislu, da pravno zahteva posebne kvalifikacije. Zato ni mogoče sklepati, da so za učinkovitost kmetijskega sektorja potrebne obvezne poklicne kvalifikacije. Na podlagi navedenega je treba zahtevo po posebnih kvalifikacijah za pridobitev zemljišča posebej utemeljiti v vsaki nacionalni zakonodaji, saj bi se sicer zdelo, da ta zahteva pomeni neupravičeno in nesorazmerno omejitev prostega pretoka kapitala. Da bi bilo mogoče sprejeti drugačen zaključek, bi morale države članice dokazati, zakaj se za pridobitev zemljišča zahtevajo določene kvalifikacije, medtem ko se lahko kmetijske dejavnosti običajno opravljajo brez uradnega potrdila o usposobljenosti. Ti premisleki ne izpodbijajo tega, da je za uspešno in trajnostno kmetijstvo potrebno ustrezno poklicno usposabljanje (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Glede **zahteve glede prebivališča** je Sodišče EU moralo večkrat odločiti o nacionalnih pravilih, ki zahtevajo, da kupec kmetijskega zemljišča prebiva na zadevnem zemljišču ali blizu njega. V eni od prejšnjih predhodnih odločb, ko se določbe o prostem pretoku kapitala iz Pogodbe še niso neposredno uporabljale, je Sodišče EU navedlo, da je v primeru ozko določenih pogojev taka zahteva skladna z načelom svobode ustanavljanja. Vendar je iz novejših sodne prakse razvidno, da zahteve v zvezi s prebivališčem niso skladne z načeli prostega pretoka kapitala (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

V zadevi Ospelt je Sodišče EU izključilo zakonitost vsakega pogoja, ki zahteva, da mora pridobitelj prebivati na zemljišču. Štiri leta pozneje, tj. leta 2007, je Sodišče EU menilo, da je zahteva, da ima pridobitelj stalno prebivališče na zadevnem zemljišču, ki je predmet prodaje, nesorazmerna. Ugotovilo je, da je taka zahteva v zvezi s prebivališčem zelo omejevalna, saj ne vpliva le na prosti pretok kapitala in svobodo ustanavljanja, ampak tudi na pravico pridobitelja do svobodne izbire svojega prebivališča. V tem primeru je bil eden od razlogov za zamisel o uvedbi zahteve, da mora imeti pridobitelj stalno prebivališče na zadevnem zemljišču, odvratanje od špekulacij z zemljišči. Sodišče EU je podrobno obravnavalo različne utemeljitve za tako zahtevo in vse zavrnilo. Ugotovilo je, da je treba za zmanjšanje špekulacij z zemljišči razmisliti o ukrepih, ki bodo manj škodljivi za prosti pretok kapitala in temeljne pravice, kot je zahteva v zvezi s prebivališčem. Sodišče EU je navedlo primera višjega davka na nadaljnjo prodajo zemljišča kmalu po pridobitvi in zahteve po znatnem najmanjšem trajanju najemnih pogodb za kmetijska zemljišča (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Enako kot za obveznost, da mora imeti pridobitelj, če želi pridobiti zemljišče, prebivališče na zadevnem zemljišču, velja tudi za zahtevo, **da mora prebivati v državi**

ali občini, kjer se zemljišče nahaja. Dejansko vsaka zahteva v zvezi s prebivališčem pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva. Sodišče EU je dejansko dosledno odločalo, da nacionalna pravila, »v skladu s katerimi razlikovanje temelji na prebivališču, tako da se nerezidentom odrečejo nekatere ugodnosti, ki so nasprotno priznane osebam, ki prebivajo na nacionalnem ozemlju, škodujejo predvsem državljanom drugih držav članic. Nerezidenti so največkrat tujci«. V zvezi s tem je treba poudariti, da bi bili glede vsake zahteve po znanju jezika zadevne države izraženi zelo podobni očitki (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Glede **prepovedi prodaje pravnim osebam** nacionalni predpis, ki prepoveduje prodajo kmetijskih zemljišč pravnim osebam, pomeni omejitev prostega pretoka kapitala in, kjer je ustrezno, svobode ustanavljanja. Iz sodne prakse Sodišča EU je mogoče sklepati, da je tako omejitev težko upravičiti. Dejansko je Sodišče EU pri proučevanju pogoja, da mora pridobitelj zemljišča sam obdelovati zemljišče, ugotovilo, da taka omejitev pravnim osebam onemogoča, da bi pridobile kmetijsko zemljišče. V zadevnem primeru je Sodišče EU dvomilo, da je to potrebno za doseganje cilja zadevnega zakona, tj. za nadaljnjo uporabo kmetijskih zemljišč v kmetijske namene. Če je namen pravne osebe kmetovanje, predstavlja prepoved prodaje pravnim osebam oviro za posle, ki sami po sebi ne vplivajo na uporabo v kmetijske namene. Iz premislekov Sodišča EU je mogoče sklepati, da taka prepoved ni upravičena, ker ni nujno, da se bo z njo dosegel navedeni cilj. V zvezi s tem se je Sodišče EU sklicevalo tudi na primere manj omejevalnih ukrepov, zlasti na ukrep, v skladu s katerim je prenos na pravno osebo odvisen od oddaje zemljišča v zakup za daljše obdobje (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Omejitve v zvezi z določitvijo zgornje meje obsega lastništva zemljišč, ki jih lahko oseba pridobi ali ima v lasti, pomenijo omejitve prostega pretoka kapitala, saj omejujejo odločitve vlagateljev za pridobitev kmetijskih zemljišč. Čeprav jih je mogoče upravičiti s posebnimi cilji politike, je lahko njihova sorazmernost vprašljiva, odvisno od nacionalnih okoliščin. Zdi se, da so nekatere omejitve v zvezi s pridobitvami v nasprotju z nekaterimi cilji, ki jih je Sodišče EU priznalo kot prevladujoč javni interes, tj. povečanje kmetijskih gospodarstev, da bi se lahko izkoriščala na ekonomski podlagi, ali omogočanje razvoja vitalnih kmetij. Z drugega vidika se nekatere druge omejitve v zvezi s pridobitvami, glede na to, da so kmetijska zemljišča omejen vir, zdijo primerne za preprečevanje pretirane koncentracije lastništva zemljišč za podpiranje družinskih kmetij in razvoj srednje velikih kmetij. Proučiti bi bilo treba, ali presegajo tisto, kar je potrebno, in ali jih je mogoče nadomestiti z manj omejevalnimi alternativnimi ukrepi. Zato je treba proučiti dejansko upravičenost in sorazmernost takih omejitev v posameznem nacionalnem okviru, ob upoštevanju vseh dejanskih in pravnih okoliščin primera (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Evropska komisija se je doslej seznanila z dvema vrstama ukrepov, povezanih z omejitvami v zvezi s pridobitvami, v nacionalnih zakonodajah. Nekatere države članice od regulativnega organa zahtevajo posebno dovoljenje za pridobitve, ki presegajo določeno velikost. Druge države članice so uvedle ali potrdile absolutne omejitve, ki so bile že uvedene. Če je to upravičeno z legitimnim razlogom javnega interesa (kot je cilj doseganja bolj uravnotežene strukture lastništva) ter skladno s temeljnimi pravicami EU in splošnimi načeli prava EU, kot sta prepoved diskriminacije in sorazmernost, se lahko nacionalne omejitve v zvezi s pridobitvami štejejo za skladne s pravom EU. Ocena bo močno odvisna tudi od tega, ali nacionalni predpisi temeljijo na objektivnih in dobro opredeljenih merilih in ali so zadevnim posameznikom zagotovljena pravna sredstva (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Privilegiji v korist lokalnih pridobiteljev predkupne pravice in drugi privilegiji v korist lokalnih kupcev zahtevajo posebno pozornost in pozorno proučitev. Privilegiji za lokalne prebivalce bi lahko pomenili privilegiranje lastnih državljanov države članice. Torej bi lahko predstavljali prikrito diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki je prepovedana s členom 63 (pa tudi členom 49) PDEU, saj privilegirajo svoje državljane, čeprav ne v formalnem smislu, pač pa v praksi. Dejansko je težko oporekati dejstvu, da je velika večina lokalnih kupcev državljanov zadevne države članice in da je zato verjetnost, da bodo tujci uživali privilegij, ki je zagotovljen lokalnim prebivalcem, precej manjša kot pri državljanih zadevne države. Poleg tega bi taki ukrepi vsekakor, tudi če bi se štelo, da se enako uporabljajo za vse, še vedno omejevali prosti pretok kapitala in, kjer je ustrezno, svobodo ustanavljanja, saj bi lahko ovirali naložbe nelokalnih prebivalcev v kmetijska zemljišča ali zmanjševali njihovo privlačnost.

Da bi bili privilegiji za lokalne pridobitelje združljivi z načeli prostega pretoka kapitala, morajo tako kot druge omejitve sorazmerno uresničevati legitimne cilje v javnem interesu. Ni mogoče izključiti, da bodo države članice uveljavljale javne cilje, ki jih je Sodišče EU priznalo kot legitimne, na primer povečanje velikosti kmetijskih zemljišč za razvoj vitalnih kmetij v lokalnih skupnostih ali ohranjanje stalne kmetijske skupnosti. Na tej ravni je pogoj, da privilegiji odražajo socialno-ekonomske vidike zastavljenih ciljev. To lahko velja, kadar so na primer lokalnim kmetom podeljene predkupne pravice za odpravo razdrobljenosti lastništva zemljišč ali če so lokalnim prebivalcem zagotovljene druge posebne pravice za odpravo pomislekov, ki izhajajo iz njihovega geografskega položaja (npr. manj razvite regije) (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Očitno je, da privilegiji za lokalne prebivalce, ki niso nujno potrebni za uresničitev zastavljenega cilja, niso upravičeni. To izhaja zlasti iz sodne prakse Sodišča EU v zadevi Libert. V tej zadevi je Sodišče EU proučilo sorazmernost nacionalnega predpisa, na podlagi katerega je bilo mogoče zemljišče v zadevni občini pridobiti samo pod naslednjimi pogoji: prvič, zahteva, da je oseba, na katero bo prenesena nepremičnina, vsaj šest zaporednih let pred prenosom prebivala v ciljni ali sosednji občini; drugič, morebitni kupec ali najemnik zemljišča mora na datum prenosa v povprečju vsaj polovico delovnega tedna opravljati dejavnost v zadevni občini; tretjič, morebitni kupec ali najemnik je zaradi pomembnih dolgotrajnih okoliščin poklicno, družinsko, socialno ali ekonomsko povezan z zadevno občino. Odločilo je, da je ta nacionalni predpis nesorazmeren. Pojasnilo je, da nobeden od teh pogojev ne izraža neposredno socialno-ekonomskih vidikov, povezanih s ciljem, ki ga je navedla država članica, tj. zaščititi izključno manj premožne lokalne prebivalce na trgu nepremičnin. Ta pravni pogoj bi lahko izpolnili ne le manj premožni lokalni prebivalci, ampak tudi druge osebe, ki imajo zadostna sredstva in ki posledično nimajo nobene posebne potrebe po socialni zaščiti na nepremičninskem trgu. Navedeni pogoji zato presegajo tisto, kar je potrebno za doseganje zastavljenega cilja. Poleg tega je treba opozoriti, da je bilo treba proučiti manj omejevalne ukrepe, kot so tisti, določeni v zadevnem nacionalnem predpisu (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

Glede **pogoja vzajemnosti** države članice EU ne smejo pridobivanja kmetijskih zemljišč s strani državljanov druge države članice pogojevati s tem, da je njihovim državljanom dovoljeno, da pridobijo kmetijsko zemljišče v državi porekla državljana EU druge države članice. Sodišče EU že dolgo zavrača tovrstno zahtevo glede vzajemnosti kot neskladno z načeli prava EU. Obveznost izpolnjevanja zahtev prava Unije ni odvisna od izpolnjevanja teh zahtev s strani drugih držav članic. V primeru kršitve prava EU s strani države članice ima katera koli druga država članica pravico, da zoper državo članico kršiteljico vloži tožbo na Sodišču EU (člen 259 PDEU). Poleg tega Komisija kot varuhinja PDEU spremlja izpolnjevanje zahtev prava EU s strani

držav članic in je pooblaščen za začetek postopkov za ugotavljanje kršitev, po potrebi z vložitvijo tožbe na Sodišču EU zoper države članice kršiteljice (Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije, 2017).

1.2 »Omejevanje« prometa z zemljišči v Sloveniji

Ustava RS v 68. členu določa lastninsko pravico tujcev. Tako lahko tujci pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali mednarodna pogodba, ki jo ratificira Državni zbor.

Državljeni in pravne osebe iz držav članic EU, OECD in EFTA so lahko lastniki nepremičnin v Sloveniji brez omejitev (so izenačeni s slovenskimi državljani). Državljeni in pravne osebe iz držav kandidatka za članstvo v EU lahko pridobijo nepremičnino tako, da predhodno pridobijo odločbo o vzpostavitvi vzajemnosti s Slovenijo. Državljeni in pravne osebe iz drugih držav pa lahko le dedujejo nepremičnine v Sloveniji (pod pogojem vzajemnosti), ne morejo pa pridobiti nepremičnin na nobeni drugi pravni podlagi (npr. na podlagi pogodbe). Za lastništvo deležev v podjetjih ne veljajo nobene omejitve (MULTILAW, b. d.-e).

1.2.1 Kmetijska zemljišča

Zakon o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju ZKZ) ureja varstvo kmetijskih zemljišč in njihovo upravljanje, tako da določa njihovo razvrstitev, rabo in obdelovanje, njihov promet in zakup, agrarne operacije in skupne pašnike. Določbe tega zakona se smiselno uporabljajo tudi za gozdove, če ni z zakonom drugače določeno. (1. člen ZKZ). Za promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi ali kmetijami po tem zakonu se šteje pridobitev lastninske pravice s pravnimi posli med živimi in v drugih primerih, ki jih določa ta zakon. Promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi ali kmetijami teče po postopku in na način, določen s tem zakonom, če ni glede predkupne pravice kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetij z drugim zakonom določeno drugače. (17. člen ZKZ).

Pravni posel odobri upravna enota, razen izjem iz 19. člena ZKS².

² Odobritev ni potrebna, če gre za pridobitev kmetijskega zemljišča, gozda ali kmetije:

- v okviru komasacij in medsebojne menjave kmetijskih zemljišč;
- med zakoncema oziroma zunajzakonskima partnerjema, lastnikom in njegovim zakonitim dedičem;
- med solastniki, kadar je kmetijsko zemljišče, gozd ali kmetija v lasti dveh ali več solastnikov, kadar pogodbo sklepajo vsi solastniki;
- na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju;
- na podlagi darila za primer smrti in izročilne pogodbe;
- če gre za zemljiško parcelo s površino največ 1.000 m² in je vsaj del te zemljiške parcele kmetijske namenske rabe ter na tej zemljiški parceli stoji manj zahteven ali zahteven objekt, ki ima v skladu z zakonom, ki ureja graditev objektov, izdano pravnomočno dovoljenje za gradnjo;
- na podlagi darilne pogodbe iz 17.a člena tega zakona;
- na podlagi pogodbe o preužitku ter razveze takšne pogodbe v skladu z zakonom, ki ureja obligacijska razmerja;
- na podlagi pogodbe o nakupu kmetijskega zemljišča, namenjenega gradnji gradbeno inženirskih objektov, ki so po predpisih o določitvi klasifikacije vrst objektov CC-SI glede na namen uporabe objektov uvrščeni v skupino lokalni cevovodi, lokalni (distribucijski) elektroenergetski vodi in lokalna (dostopovna) komunikacijska omrežja, s pripadajočimi objekti in priključki nanje. Iz pogodbe mora biti jasno razvidno, da gre za nakup kmetijskega zemljišča, ki bo namenjeno gradnji objektov iz te točke;
- na podlagi pogodbe o nakupu kmetijskega zemljišča, namenjenega rekonstrukciji občinske ali državne ceste v skladu z zakonom, ki ureja ceste, vključno z objekti, ki jih pogojuje načrtovana rekonstrukcija ceste (npr. nadkrita čakalnica na postajališču, kolesarska pot in pešpot, oporni in podporni zidovi,

Lastnik, ki namerava prodati kmetijsko zemljišče, gozd ali kmetijo, mora ponudbo predložiti upravni enoti na območju, kjer to kmetijsko zemljišče, gozd ali kmetija leži. Šteje se, da je lastnik s predložitvijo ponudbe upravni enoti upravno enoto pooblastil za prejem pisne izjave o sprejemu ponudbe. Ponudba mora vsebovati:

- podatke o prodajalcu: osebno ime ter naslov stalnega ali začasnega prebivališča oziroma firmo in sedež;
- podatke o kmetijskem zemljišču, gozdu oziroma kmetiji (parcelna številka, katastrska občina, površina);
- ceno in morebitne druge prodajne pogoje (*Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ)*, b. d.).

Upravna enota, na območju katere to kmetijsko zemljišče, gozd ali kmetija leži, mora ponudbo iz prvega odstavka tega člena nemudoma objaviti na oglasni deski in na enotnem državnem portalu E-uprave. Upravna enota to ponudbo nemudoma pošlje lokalni skupnosti in krajevni uradu oziroma informacijski pisarni, da jo objavijo na oglasni deski. Rok za sprejem ponudbe je 15 dni od dneva, ko je bila ponudba objavljena na oglasni deski upravne enote. Če v roku iz prejšnjega odstavka nihče ne sprejme ponudbe, mora prodajalec, če še želi prodati kmetijsko zemljišče, gozd ali kmetijo, ponudbo ponoviti (20. člen ZKZ). Vsakdo, ki želi kupiti naprodaj kmetijsko zemljišče, gozd ali kmetijo, mora dati pisno izjavo o sprejemu ponudbe, ki jo pošlje priporočeno upravni enoti ali neposredno vloži na upravni enoti. Upravna enota po preteku roka za sprejem ponudbe obvesti vse sprejemnike ponudbe in prodajalca priporočeno s povratnico o tem, kdo je sprejel ponudbo v roku. Ko upravna enota prejme izjavo o sprejemu, je pravni posel sklenjen pod odložnim pogojem odobritve s strani upravne enote (21. člen ZKZ) (*Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ)*, b. d.).

Z vidika obravnavane tematike je najpomembnejši 23. člen ZKZ, ki določa predkupno pravico pri nakupu kmetijskega zemljišča, gozda ali kmetije upravičencev po naslednjem vrstnem redu:

-
- nadhodi, podhodi, prepusti, protihrupne ograje, pomožni cestni objekti, urbana oprema), ter objekti gospodarske javne infrastrukture, ki jih je v območju ceste treba zgraditi ali prestaviti zaradi rekonstrukcije ceste. Iz pogodbe mora biti jasno razvidno, da gre za nakup kmetijskega zemljišča, ki bo namenjeno gradnji objektov iz te točke;
- na podlagi pogodbe o menjavi kmetijskega zemljišča, ki je v lasti lokalne skupnosti, za stavbno zemljišče;
 - na podlagi pogodbe, sklenjene med lokalno skupnostjo, lastnikom kmetijskega zemljišča in lastnikom stavbnega zemljišča, s katero lokalna skupnost kupi kmetijsko zemljišče in ga menja s stavbnim zemljiščem, če se predkupni upravičenec iz 2. točke prvega odstavka 23. člena tega zakona strinja z nakupom kmetijskega zemljišča in ima lastnik stavbnega zemljišča status kmeta po prvi alineji prvega odstavka 24. člena tega zakona ali če kmetijsko zemljišče, ki ga ima v lasti lastnik stavbnega zemljišča, meji na kmetijsko zemljišče, ki je predmet menjave;
 - na podlagi pogodbe o nakupu kmetijskega zemljišča, namenjenega gradnji objekta, ki je načrtovan z OPPN v skladu 3.ea členom tega zakona, v skladu z OPPN, ki velja za območje, na katerem to zemljišče leži. Iz pogodbe mora biti jasno razvidno, da je kupec kmetijskega zemljišča investitor, ki je podal pobudo za pripravo OPPN na lokalno skupnost;
 - na podlagi pogodbe o menjavi zemljišča, ki mu je v skladu z zakonom, ki ureja vode, prenehal status naravnega vodnega javnega dobra in je po namenski rabi kmetijsko zemljišče, z zemljiščem, ki je v skladu z zakonom, ki ureja vode, naravno vodno javno dobro tekočih celinskih voda, ali z zemljiščem, ki mu je v skladu z zakonom, ki ureja vode, podeljen status grajenega vodnega javnega dobra. Pogodbi mora biti priložena odločba o prenehanju statusa naravnega vodnega javnega dobra;
 - če gre za kmetijsko zemljišče oziroma gozd s površino manjšo kot 200 m² in če ta površina predstavlja manj kot 5 odstotkov zemljiške parcele; na podlagi pogodbe o nakupu kmetijskega zemljišča, na katerem je zgrajena občinska ali državna cesta v skladu z zakonom, ki ureja ceste (*Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ)*, b. d.).

1. solastnik;
2. kmet, katerega zemljišče, ki ga ima v lasti, meji na zemljišče, ki je naprodaj;
3. zakupnik zemljišča, ki je naprodaj;
4. drug kmet;
5. kmetijska organizacija ali samostojni podjetnik posameznik, ki zemljišče ali kmetijo potrebujejo za opravljanje kmetijske oziroma gozdarske dejavnosti;
6. Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS (23. člen ZKZ).

Ob enakih pogojih se med kmeti, uvrščenimi na isto mesto, določi pravico do nakupa po naslednjem vrstnem redu:

1. kmet, ki mu kmetijska dejavnost pomeni edino ali glavno dejavnost;
2. kmet, ki zemljišče sam obdeluje;
3. kmet, ki ga določi prodajalec, razen v primeru, ko gre za prodajo nepremičnine, ki je stvarno premoženje države in mora prodajalec določiti kmeta na podlagi metode javne dražbe (23. člen ZKZ).

Če nihče od predkupnih upravičencev ne uveljavlja predkupne pravice, lahko prodajalec proda kmetijsko zemljišče vsakomur, ki je sprejel ponudbo pravočasno in na način, predpisan s tem zakonom, če sklenjeno pogodbo odobri upravna enota (23. člen ZKZ) (*Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ)*, b. d.).

Razpolaganje s kmetijskimi zemljišči je deloma omejeno. Med razpolaganje se šteje prenos lastninske pravice s pravnimi posli med živimi in pravnimi posli zaradi smrti (predvsem dedovanje). Največjo omejitev predstavlja institut zaščitene kmetije. To je funkcionalna celota, ki omogoča preživetje. Status zaščitena kmetija dobi s posebno odločbo. Zaščitena kmetija se s pravnimi posli med živimi (menjava, prodaja in podobno) sploh ne more deliti, razen če se povečujejo druge zaščitne kmetije, če postanejo lastnina RS ali občine ali če gre za solastniške transakcije .

V pravnem prometu pa ostajajo tista kmetijska zemljišča, ki ne sodijo med zaščitene kmetije, vendar je še tu treba pridobiti posebno dovoljenje upravne enote. Tako privoljenje pa se ne izda, če pridobitelj ni usposobljen za kmetovanje, če pridobitelj ne bo obdeloval kmetijskega zemljišča, če se ji zdi cena previsoka ali če pridobitelj preseže zemljiški maksimum. Dovoljenje za pridobitev lastninske pravice na kmetijskem zemljišču je torej zelo težko pridobiti, predvsem pa obstoječa zakonodaja preprečuje, da bi nekdo pridobil takšno zemljišče z namenom preprodaje ali če ga ne potrebuje za opravljanje kmetijske dejavnosti. Če pa se pravni posel sklene brez odobritve upravne enote, je takšen posel ničn, torej neveljaven in se šteje, kot da ni bil sklenjen.

Odobritev pa na drugi strani ni potrebna, kadar gre za prostorske ureditvene operacije (melioracija, komasacije, arondacije), kadar gre za pridobitev med zakoncema oz. zakonitim dedičem ter kadar gre za gradnjo infrastrukturnih naprav.

Postopek prodaje kmetijskega zemljišča je naslednji:

- najprej je treba obvestilo o prodaji v 3 izvodih izročiti upravni enoti,
- upravna enota objavi ponudbo na oglasni deski za 30 dni,
- v tem času lahko predkupni upravičenci sprožijo postopek, da je cena previsoka,
- v takem primeru mora upravna enota ugotoviti vrednost (SLONEP.net.o.o, b. d.).

1.2.2 Stavbna zemljišča

Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ) določa stavbna zemljišča, javno gospodarsko infrastrukturo in grajeno javno dobro ter pogoje za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči (1. člen). Lastninska in druge pravice na stavbnih zemljiščih se izvršujejo v skladu z njihovim namenom, določenim s prostorskim planom ter v skladu z zakonom in predpisi, izdanimi na podlagi zakona. Občina gospodari s stavbnimi zemljišči v javno korist. Sredstva za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči v javno korist se zagotavljajo v občinskem proračunu (6. člen). Promet s stavbnimi zemljišči je prost pod pogoji, ki jih določa zakon (10. člen). V primeru prodaje nezazidanega stavbnega zemljišča morata pogodbeni stranki pred sklenitvijo kupoprodajne pogodbe pridobiti potrdilo o tem, da na zemljišču ki je predmet pogodbe, predkupna pravica po tem zakonu ne obstaja (11. člen) (*Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)*, b. d.).

Glede zazidanih stavbnih zemljišč zakon ne določa nobenih posebnosti. Zazidano stavbno zemljišče je zemljiška parcela na območju, ki je s prostorskim planom namenjeno graditvi objektov, na tem zemljišču pa je zgrajen objekt. Za razpolaganje je tako, kot navadno, potrebna pisna pogodba z overjenim podpisom prodajalca.

Poseben režim pa velja za nezazidana stavbna zemljišča – zemljišča, ki so s prostorskim planom namenjena graditvi objektov, na njih pa ni še nobenega objekta. Obstaja zakonita predkupna pravica, ki jo imata občina in država, vendar samo v primeru, kadar je na tem zemljišču predvidena gradnja objektov javne infrastrukture, objektov za potrebe zdravstva, socialnega varstva, šolstva, znanosti, kulture, športa, javne uprave ali socialnih in neprofitnih stanovanj.

Če hoče lastnik prodati nezazidano stavbno zemljišče, potem mora pri upravni enoti zahtevati odločbo o tem, ali predkupna pravica obstaja ali ne. Če organ v 30 dneh ne odgovori, se šteje, da ta ne obstaja. Če pa predkupna pravica obstaja, potem mora prodajalec poslati ponudbo občini oz. državi. Ta ima 30 dni časa, da se o tem odloči. Če pa predkupne pravice ni, potem je dopustna prodaja brez posebnih omejitev, vendar mora biti pogodba sklenjena v obliki notarskega zapisa. Obvezna sestavina je številka odločbe o neobstoju predkupne pravice (SLONEP.net.o.o, b. d.).

Država ima predkupno pravico tudi na nezazidanem stavbnem zemljišču, na katerem je s prostorskim izvedbenim načrtom predvidena gradnja objektov za potrebe obrambe (14. člen). Lastnik zemljišča, na katerem obstaja predkupna pravica, mora o nameravani prodaji takega zemljišča in pogojih prodaje pisno obvestiti predkupnega upravičenca. Predkupni upravičenec se mora o ponudbi izjaviti v 30 dneh po prejemu obvestila. Izjavo o uveljavitvi predkupne pravice občine da pristojni občinski organ. Izjavo o uveljavitvi predkupne pravice države da vlada (15. člen). Lastninska ali druga stvarna pravica na nepremičnini se v javno korist lahko odvzame ali omeji po določbah tega zakona. Lastninska pravica se lahko odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti plačilu odškodnine (17. člen). Razlastitev je dopustna, če javne koristi, določene z zakonom, ni mogoče doseči na drugačen način (19. člen). (*Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)*, b. d.).

2 NEKATERI VIDIKI »OMEJEVANJA« PROMETA Z ZEMLJIŠČI V SOSEDNIH DRŽAVAH

2.1 Avstrija

Načeloma lahko vsaka fizična ali pravna oseba pridobi nepremičnino. **Praviloma potrebujejo tujci**, vključno s pravnimi osebami s sedežem v tujini ali pravnimi osebami, ki jih neposredno ali posredno nadzorujejo tujci, za pridobitev lastnine **soglasje organa za promet z zemljišči** (*»Ausländergrundverkehr«* ali »prenos lastnine na tujce«). Takšno soglasje bo izdano le, če lahko tujec izkaže poseben socialni, ekonomski ali kulturni interes. Tujcem, ki so državljani države EU, oziroma imajo (v primeru pravnih oseb) sedež v državi članici EU, soglasja zaradi načela prostega pretoka kapitala znotraj EU ni treba pridobiti.

Praviloma sta posest in lastništvo nepremičnine, ki se uporablja za kmetijstvo ali gozdarstvo, rezervirana za kmete in osebe, ki se ukvarjajo z gozdarstvom. Ta omejitev velja tako za avstrijske državljane kot za tujce in služi ohranjanju kmetijskih površin in zemljišč, ki se uporabljajo za gozdarstvo, ter tudi kmetijske skupnosti (CMS, b. d.-a).

Avstrijska ustava (Zvezni ustavni zakon- *Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG) določa, da so zvezne dežele pristojne za zakonodajo v vseh zadevah, ki niso izrecno dodeljene zvezi (Restrictions on Land Ownership by Foreigners in Selected Jurisdictions, str. 15). Tako mdr. tudi področja prometa z nepremičninami ne urejajo na državnem nivoju, ampak na nivoju posameznih zveznih dežel³ z devetimi deželnimi zakoni, ki vsebujejo nekatera medsebojno primerljiva določila, v nekaterih delih pa se precej razlikujejo, tudi glede postopka odobritve prometa z nepremičninami. Tako deželna zakonodaja ureja promet z nepremičninami ali zemljišči, namenjenimi za gradnjo (t.i. »sivi promet«), promet z nepremičninami s strani tujih državljanov in promet s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči (t.i. »zeleni promet«). Fizične osebe, ki so državljani držav članic Evropske unije (EU) ali Evropskega gospodarskega prostora (EGP), in pravne osebe iz teh držav imajo v okviru uveljavljanja temeljnih svoboščin EU pri prometu z nepremičninami enake pogoje kot avstrijski državljani ali podjetja. Če ni drugače določeno z obveznostmi, sprejetimi po mednarodnem pravu, je za promet z nepremičninami državljanov tretjih držav (držav, ki niso članice EU / EGP) načeloma potrebna odobritev (Žagar & Erar, 2019). Avstrija je sklenila še dvostranske sporazume, ki nekatere tretje države (izven EU in EGP) izvzemajo od zahteve po predhodni odobritvi prometa z nepremičninami.

Na splošno je za pridobitev nepremičnine s strani tujcev treba pridobiti dovoljenje lokalne oblasti (MULTILAW, b. d.-a). Dovoljenje se lahko zavrne, če bi bila pridobitev v nasprotju z nacionalnimi interesi javne politike (Restrictions on Land Ownership by Foreigners in Selected Jurisdictions, str. 5). Dežele so sprejele različne zakone za pridobitev nepremičnine s strani tujcev in zahteve se lahko razlikujejo. Nekatere so uzakonile posebna dejanja za pridobitev nepremičnin s strani tujih

³ Avstrija je zvezna država s tremi ravnmi oblasti; državni ravni, devet zveznih držav in 2100 občin. Zvezna ustava določa odgovornost za lokalno načrtovanje občinam.

državljanov, kot npr. Dunaj,⁴ lahko so določbe o tujih državljanih vključene v zakon o pridobivanju nepremičnin, kot npr. na Tirolskem. V nekaterih deželah (npr. na Štajerskem) ni potrebno dovoljenje za pridobitev nepremičnin s strani tujih državljanov na nekaterih lokacijah, kar velja mdr. tudi za Gradec (glavno mesto Štajerske). **Na splošno se dovoljenje za pridobitev nepremičnine s strani tujih državljanov izda, če obstaja »kulturni, socialni ali ekonomski interes za sklenitev pravnega posla«, in če tovrstna pridobitev ni v nasprotju z nacionalnimi interesi javne politike,** (kot bi bila npr. ustanovitev podjetja, ki bi služilo kot krinka za pranje denarja) (Restrictions on Land Ownership by Foreigners in Selected Jurisdictions, str. 15).

V nekaterih regijah je pridobitev sekundarnega prebivališča (in zemljišča) omejena s kvotami (MULTILAW, b. d.-a). V nekaterih predelih Avstrije, kjer so priljubljene počitniške destinacije (npr. Kitzbühel), obstajajo še dodatne omejitve, ki prepovedujejo uporabo pridobljene nepremičnine kot počitniške hiše in dovoljujejo le njeno uporabo kot glavnega prebivališča (Artner & Brandstettertefan, b. d.).

Na splošno ni nobenih omejitev pri kreditiranju tujih podjetij za nakup nepremičnin v Avstriji. Vendar pa lahko omejitve izhajajo iz tega, da je posojilojemalec, posojilojemalčev kontrolni delničar ali posojilojemalčeva država uvrščena na seznam sankcij (v Avstriji ali na nivoju EU). Poleg tega so posojilodajalci dolžni opraviti preverjanje »Poznaj svojo stranko« in lahko pride do posredne omejitve, če tega »preverjanja« ni mogoče uspešno opraviti, npr. zaradi nesodelovanja posojilojemalca (MULTILAW, b. d.-a).

V skladu z določbami za t.i. »zeleni promet« nepremičnin je za nekatere pravne posle v zvezi s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči, kot je npr. prenos lastništva, zakup, in podelitev užitka⁵, treba pridobiti dovoljenje pristojnega organa za promet z nepremičninami. Cilj takih določil je ohranjanje gospodarsko zdravega kmetijskega in gozdnega premoženja ter preprečevanje, da bi kmetijska in gozdna zemljišča prišla v last nezaželenim lastnikom z vidika interesov pri prometu z nepremičninami. Samo z dovoljenjem pristojnega organa za promet z nepremičninami je možen vpis v zemljiško knjigo. Dovoljenje za promet z nepremičninami se praviloma odobri, če pridobitev lastništva služi ustvarjanju, ohranjanju in spodbujanju učinkovitega kmetovanja ali razvoju učinkovitih kmetijskih in gozdarskih podjetij in če ni razloga za zavrnitev prometa. Iz zahteve za odobritev dovoljenja pa so izvzeti na primer pravni posli v ožji družini (Žagar & Eror, 2019).

Pogoji za pridobivanje dovoljenja za promet z nepremičninami tujcev tretjih držav so v posameznih zveznih deželah različno urejeni. Tako se dovoljenje državljanom tretjih držav v Zgornji Avstriji izda, če je enak pravni promet predviden brez dovoljenja za avstrijske državljanke in državljanke držav članic EU / EGP, ali ko jim je mogoče izdati dovoljenje (na primer v skladu z določbami o prometu s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči) in če kulturni ali družbeno-politični interesi ter interesi javnega reda ali varnosti in javnih politik niso ogroženi (Žagar & Eror, 2019).

Na splošno veljajo naslednji interesi, odvisno od zvezne dežele pa lahko kateri od navedenih interesov ne velja (več):

⁴ Na Dunaju npr. ni potrebno dovoljenje, kadar poročeni pari kupujejo nepremičnino, če ima eden od zakoncev avstrijsko državljanstvo (*Ausländergrunderwerb*, b. d.).

⁵ Gre za služnostno pravico uporabljati in uživati tujo stvar.

- kulturni interes obstaja, na primer, če je prosilec kulturno koristen za skupnost ali državo (npr. dirigent).
- socialni interes obstaja na primer, če je predmet nakupa namenjen zadovoljevanju osebnih stanovanjskih potreb prosilca.
- O družbenem interesu lahko govorimo tudi na podlagi poslednje volje ali darila bližnjega sorodnika.
- gospodarski interes je še posebej prisoten, če je predmet nakupa namenjen ustanovitvi ali širitvi podjetja ali če je prevzem namenjen ohranitvi obstoječega podjetja.

Organ pred soglasjem preveri, ali pridobitev nepremičnine ne krši državnopolitičnih interesov. Za presojo tega vprašanja se pridobi mnenje državne policijske uprave in v nekaterih primerih vojaškega poveljstva. Eden od razlogov za zavrnitev odobritve pravnega posla bi bila lahko ustanovitev podjetja, ki bi bilo namenjeno pranju denarja (*Ausländergrunderwerb*, b. d.).

V nekaterih zveznih deželah (npr. Gradiščanska) je za pridobitev dovoljenj za promet z nepremičninami treba zakonito prebivati v Avstriji vsaj 10 let. Zgornja meja glede velikosti kmetijskega zemljišča, ki se kupuje s strani tujca, v omenjeni zakonodaji ni določena. V zvezi s tem pa bodo presojeni vsebinski kriteriji pri pridobivanju dovoljenja (presoja javnega interesa v posameznem primeru) (Žagar & Eror, 2019).

2.1.1 Ureditev prometa s kmetijskimi zemljišči in gozdovi na Koroškem

Trenutno veljavni koroški Zakon o prometu z nepremičninami (*Kärntner Grundverkehrsgesetz*), 2004; K-GVG) ureja promet s kmetijskimi zemljišči in gozdovi s strani tujcev v drugem (členi 8 do 12) in tretjem (za tujce - *Ausländergrundverkehr*) razdelku zakona (v členih 13 do 15). Za pridobitev pravic na kmetijskih in gozdnih zemljiščih je potrebna odobritev pravnega posla, s katerim se med živimi prenese lastninska pravica, podeli pravica do užitka, odda zemljišče v zakup, ustanovi stavbna pravica in podobno. O odobritvi odloča komisija za promet z zemljišči, ustanovljena pri vsakem okrožnem upravnem organu⁶ (*Grundverkehrskommission*).

Odobritev ni potrebna v različnih primerih, izrecno navedenih v drugem odstavku 8. člena. Koroški zakon v 10. členu predvideva tudi možnost **zavrnitev odobritve**, in sicer izrecno v naslednjih primerih:

- če je ogrožen obstoj kmetije, katere ohranitev je posebej utemeljena,
- če pridobitelj ni kmet, razen če ni možno prenesti pravice na kmeta,
- če obstaja bojazen, da ne bo zagotovil ustreznega kmetijskega in gozdarskega gospodarjenja;
- **če se zaradi oddaljenosti od glavnega prebivališča zakonitega pridobitelja lahko domneva, da ustrezno upravljanje ni zagotovljeno;**
- če se pridobivajo kmetijska gospodarstva ali njihovi deli za oblikovanje ali povečevanje veleposesti ali zasebnih lovišč, razen če ni možen prenos na kmeta,
- če se prenašajo zemljišča, ki so predmet komasacij in podobnih operacij tako, da se poslabša posestna struktura,

⁶ V zakonu uporabljen termin - okrajni upravni organ (*Bezirksverwaltungsbehörde*) je v Avstriji izraz za organ, ki je v okraju v prvi vrsti stvarno in krajevno odgovoren za izvajanje nalog splošne državne uprave, ki so mu dodeljene z zveznimi ali deželnimi zakoni.

- če bi imel pravni posel za posledico negospodarno drobitev zemljišč,
- če nameravana uporaba gozdnih zemljišč nasprotuje gozdarskemu interesu za ohranitev gozda,
- če se s pravnim poslom odtegujejo zemljišča kmetijski in gozdarski uporabi brez zadostnega razloga,
- če preizkus dejanskega stanja v določenih primerih dokaže, da bo pravni posel omogočil uporabo v nasprotju z namenom, določenim v prostorskem načrtu,
- **če se zemljišče pridobiva z namenom špekulativne naložbe, zato da bi se kot celota ali po delih odsvojilo,**
- če je zemljišče ali kmetija potrebna za povečanje enega ali več kmečkih gospodarstev.

2.2 Italija

Lastniki nepremičnine so lahko posamezniki, gospodarske družbe in druge z zakonom ustanovljene pravne osebe. Od leta 1997 lahko tudi nekorporativna združenja in dobrodelne ustanove prosto posedujejo nepremičnine (pred tem datumom je bilo za pridobitev nepremičnin s strani takih subjektov potrebno dovoljenje vlade). Lastniki poslovnih nepremičnin so lahko zasebniki, zavarovalnice, pokojninski skladi, nepremičninski skladi, banke in druge finančne institucije, zasebna ali javna podjetja, dobrodelne ustanove, skladi, vlada in lokalni organi. V državi **ni omejitev, ki bi državljanom EU ali podjetjem preprečevale lastništvo nepremičnin. Za državljane tretjih držav pa veljajo pogoji vzajemnosti** (CMS, b. d.-c).

Uvod (*preleggi*) Civilnega zakonika vsebuje splošno načelo v zvezi z obravnavo tujcev v Italiji, in sicer **je tujcu dovoljeno uživati državljanske pravice, ki pripadajo (italijanskemu) državljanu pod pogojem vzajemnosti in brez poseganja v določbe posebnih zakonov. Ta določba velja tudi za tuje pravne osebe** (Library of Congress, 2023, str. 34).

Kar zadeva pridobitev zemljišča s strani tujih državljanov, italijanska zakonodaja razlikuje med tujci na splošno, državljani EU in EGP ter osebami brez državljanstva in begunci pod določenimi pogoji (Library of Congress, 2023, str. 34). Pravno so glede pridobivanja nepremičnin izenačeni z italijanskimi državljani in so zato izvzeti iz pogoja vzajemnosti:

- državljani (tako fizične kot pravne osebe) držav članic Evropske unije in državljani držav Evropskega gospodarskega prostora;
- državljani tretjih držav, ki prebivajo na ozemlju Italije in imajo dovoljenje za prebivanje ali redno prebivališče, dovoljenje, izdano zaradi zaposlitve, samozaposlitve, za uveljavljanje posameznikovih poslovnih, družinskih, humanitarnih ali študijskih interesov; in
- osebe brez državljanstva ali begunci, ki prebivajo v Italiji najmanj tri leta.

To pomeni, da samo tujci, ki imajo določena dovoljenja za prebivanje, lahko pridobijo zemljišče v Italiji pod enakimi pogoji, kot jih imajo italijanski državljani, tudi če ni izpolnjen pogoj vzajemnosti (Library of Congress, 2023, str. 34). Tujci iz nečlanic EU, ki nimajo določenih dovoljenj za bivanje, ne morejo pridobiti nepremičnine, razen če je izpolnjen pogoj vzajemnosti (Library of Congress, 2023, str. 8). Tujci, ki zakonito prebivajo v Italiji, vendar nimajo enega od navedenih dovoljenj za prebivanje omenjenih zgoraj, ne morejo pridobiti nepremičnin v Italiji, razen če je izpolnjen pogoj vzajemnosti med Italijo in državo tujca; če to dopušča pravo države izvora tujca. Italijanski državljani

lahko torej pod enakimi pogoji kupujejo nepremičnine v državi, od koder je tujec. (Library of Congress, 2023, str. 34).

Tujci so torej na splošno lahko lastniki nepremičnin. Pri uporabi pogoja vzajemnosti je določenih nekaj omejitev za tujce, ki imajo v lasti ali posesti nepremičnine (na primer: kot odgovor na nekatere omejitve, ki jih je uvedla avstralska vlada za tuje vlagatelje v nepremičnine, avstralski državljani ne morejo kupovati stavb v Italiji, temveč samo gradbena zemljišča). V zvezi s kreditiranjem nakupa nepremičnin s strani tujih podjetij ni omejitev, razen omejitev, ki jih določi EU v zvezi s posamezniki, organizacijami in vladami, za katere veljajo finančne sankcije (MULTILAW, b. d.-d).

Za pridobitev zemljišč s strani tuje osebe na območjih, ki jih je minister za obrambo razglasil za vojaško, je treba pridobiti dovoljenje lokalnega prefekta. To ne velja za državljane EU in pravne osebe, ki opravljajo glavno dejavnost v EU (335. člen, *Decreto Legislativo*, b. d.).

2.2.1 Kmetijska zemljišča

Glede kmetijskih zemljišč italijanska ustava v 44. členu določa naslednje: *(1) Zaradi zagotavljanja smotrne rabe zemljišč in vzpostavitve pravičnih družbenih razmerij zakon nalaga obveznosti in omejitve zasebne lastnine na zemljiščih, določa meje njenega obsega glede na pokrajine in države glede na različna kmetijska območja, bo spodbujal in nalagal melioracijo, preoblikovanje veleposestev in reorganizacijo proizvodnih enot; pomaga malim in srednje velikim kmetijam (2) Zakon določa ukrepe v korist gorskih področij* (di Gurize & Gorica, 2011).

Tuje naložbe ali lastništva kmetijskih zemljišč niso niti nadzorovana niti prepovedana. Posledično tuje naložbe niso predmet nobene posebne odobritve ali soglasje javnega organa. Vendar pa je lahko pridobitev posesti na kmetiji predmet splošnih pravil v zvezi s pridobivanjem lastništva in načrtovanjem ter okoljskih pravil, ki veljajo za katero koli drugo lastnino (Prete, 2022).

V povezavi z obravnavano tematiko sta pomembna zakona, ki urejata pravico uporabe kmetijskih zemljišč in lastništvo kmetijskih zemljišč. Ureditev prenosa zemljišč temelji na zakonih, ki segajo v leto 1965 in 1982 in temeljijo na dveh pravnih subjektih: majhnem kmetu zasebniku in t. i. poklicnemu kmetu. (*IAP – Imprenditore Agricolo Professionale*) (Žagar & Eror, 2019, str. 10).

2.3 Madžarska

Na splošno velja, da so tujci lahko lastniki in uporabniki nepremičnin in imajo lahko deleže v gospodarskih družbah, ki so lastnice nepremičnin, vendar je **za pridobitev nepremičnine na Madžarskem s strani tujih pravnih in fizičnih oseb** (izven EU in EGP) **potrebna odobritev pristojne vladne agencije** v upravnem postopku. Vendar pa je pridobivanje kmetijskih zemljišč strogo regulirano in veljajo številne omejitve, praviloma pa lahko lastništvo kmetijskih zemljišč (večjih površin) pridobijo le državljani Madžarske ali EU, ki izpolnjujejo pogoje za kmeta (MULTILAW, b. d.-c).

2.3.1 Kmetijska zemljišča

Madžarska ustava v členu P glede obdelovalnih površin določa naslednje:

»Naravni viri, zlasti obdelovalne površine, gozdovi in vodni rezervati, biotska raznovrstnost, zlasti domorodne rastlinske in živalske vrste, ter kulturne dobrine so skupna dediščina naroda; dolžnost države in vsakogar je, da jih varuje in vzdržuje ter ohranja za prihodnje rodove.

Omejitve in pogoji za pridobitev lastnine in uporabe obdelovalnih zemljišč in gozdov, potrebnih za doseganje ciljev iz prvega odstavka tega člena, ter pravila o organizaciji integrirane kmetijske proizvodnje in o družinskih kmetijah in drugih kmetijskih gospodarstvih se določijo v zakonu«. (Hungary 2011 (Rev. 2016) Constitution - Constitute, b. d.).

Od leta 2014 veljajo za državljane EU enaka pravila pri pridobivanju kmetijskih zemljišč kot za madžarske fizične osebe.

Za pridobitev kmetijskih in gozdnih zemljišč velja taka omejitev, kot jo urejata Zakon CXXII iz leta 2013 o prometu s kmetijskimi⁷ in gozdnimi zemljišči (v nadaljnjem besedilu zakon CXXII) ter Zakon CCXII iz leta 2013 o določitvi nekaterih določb in prehodnih pravil v zvezi z zakonom CXXII. V skladu z zakonom CXXII splošno velja, da lahko **samo državljani Madžarske, EU ali EGP, ki izpolnjujejo pogoje za kmeta, pridobijo lastništvo kmetijskih in gozdnih zemljišč, lastništva pa ne smejo pridobiti fizične osebe iz tretjih držav (ne-EU), tuje države in pravne osebe, razen v primerih, ki jih določa ta zakon (Kiss, 2023).**

Zakon CXXII torej določa, da je za:

- **tuje državljane** (osebe, ki niso madžarski državljani ali državljani EU ali EGP);
- **tuje države** in
- **tuje pravne osebe – z redkimi izjemami**

prepovedano pridobiti lastništvo kmetijskega zemljišča na Madžarskem (Kiss, 2023).

Bistvena omejitev je, da lahko fizične osebe, ki se po zakonu CXXII ne štejejo za »kmete«⁸, pridobijo lastninsko pravico na kmetijskem zemljišču le, če površina zemljišča, ki ga posedujejo, vključno s površino zemljišča, ki ga želijo pridobiti, ne presega 1 hektarja. To pomeni, da v primeru, ko ima nekmet že v lasti en hektar kmetijskega zemljišča, mu je celo prepovedano pridobiti lastninsko pravico s priposestvom, saj je njegova lastnina z zakonom maksimirana. Ta omejitev ne velja le v nekaterih primerih, eden od teh je, ko nekmet pridobi lastništvo zemljišča od bližnjega sorodnika. Pravne osebe – razen v nekaterih primerih – niso upravičene do lastništva kmetijskih zemljišč, so pa upravičene do njihove uporabe, če se štejejo za »organizacijo kmetijskih proizvajalcev«.

Zakon omejuje največjo površino kmetijskih zemljišč, ki so lahko v lasti ali posesti posameznika . Lastništvo) kmetijskih zemljišč je omejeno na 300 hektarjev, pridobijo pa jih lahko kmetje ali nekmetje, ki pridobijo lastništvo od svojega bližnjega sorodnika. Kmetje in organizacije kmetijskih proizvajalcev imajo pravico do posesti (to possess) do 1200 ha kmetijskih zemljišč. Če pa se organizacija kmetijskih

⁷ Ta definicija zajema vsa zemljišča, ki se evidentirajo kot njive, vinogradi, sadovnjaki, vrtovi, travniki, pašniki, trstičje, gozdovi in gozdne površine, sadovnjaki, vrtovi in travniki.

⁸ Zakon CXXII kot "kmeta" definira predvsem madžarskega državljana ali državljana EU, prijavljenega na Madžarskem, ki ima poklicno kvalifikacijo v kmetijstvu ali gozdarstvu.

proizvajalcev šteje za pridelovalca semena poljščin in vrtnarskih rastlin ali nosilca živinoreje, znaša lahko površina, ki jo lahko poseduje, do 1800 ha.

Zakon v mnogih pogledih omejuje pogodbeno svobodo. Eden od najpomembnejših predpisov je, da prodajalec zemljišča nima končne pravice izbirati kupca po svoji volji, saj obstaja **širok nabor oseb, ki imajo po zakonu predkupno pravico**. Če torej prodajalec prodaja svoje zemljišče, lahko imetniki predkupne pravice zlahka stopijo v pogodbo in z enostransko izjavo pridobijo lastništvo zemljišča.

Glede uveljavljanja predkupne pravice je prodajalec dolžan prodajno pogodbo poslati kmetijski upravi v roku 8 dni po podpisu pogodbe. Kmetijska uprava nato pregleda pogodbo in če ne najde razlogov, zaradi katerih bi jo bilo treba zavrniti, poskrbi, da se pogodba objavi in tako seznanijo morebitne imetnike predkupne pravice.

Za prenos lastninske pravice na kmetijskem zemljišču mora pogodbo potrditi kmetijska uprava. Zakon določa številne razloge, ki vodijo do zavrnitve pogodbe. Najpogostejši vzroki za zavrnitev so v zvezi s kršitvijo zgoraj navedenih predpisov, kršitvijo predkupne pravice ali neizpolnjevanjem obveznosti s strani kupca (Kiss, 2023).

Skladno z zakonom CXXIX o varstvu kmetijskih zemljišč mora uporabnik zemljišča uporabljati za pridelavo tiste vrste registrirane pridelave ali – brez opravljanja pridelave – za preprečevanje zaraščanja ob upoštevanju standardov varstva tal ("Obveznost uporabe"). **Lastninska pravica je pogojena s prevzemom obveznosti, da bo kupec sam uporabljal zemljišče in s tem izpolnjeval svojo obveznost uporabe.** Nadalje se kupec zaveže, da zemljišča ne bo uporabljal za noben drug namen, kot je vpisan v lastninskem listu, za obdobje 5 let od dneva pridobitve lastninske pravice. Edina izjema od navedenih obveznosti je, da **lahko lastnik zemljišča z najemno pogodbo prenese »pravico do uporabe zemljišča« na madžarske državljane ali državljane EU ali pravne osebe, ki jih določa zakon.** Na podlagi »pravice rabe« lahko uporabnik uporablja in upravlja kmetijsko zemljišče. Po Zakonu lahko »pravico rabe zemljišč« pridobijo kmetje ali organizacije kmetijskih proizvajalcev (Kiss, 2023).

2.3.2 Nekmetijska zemljišča

V primeru nepremičnin, ki ne izpolnjujejo pogojev za kmetijska ali gozdna zemljišča, imajo madžarski državljani in madžarske pravne osebe (ne glede na to, ali so lastniki teh subjektov tuje ali madžarske osebe) pravico do svobodnega pridobivanja takih nepremičnin za poslovne namene. Poleg tega so pod enakimi pogoji kot madžarski državljani ali madžarski pravni subjekti upravičeni do pridobitve lastništva nepremičnine na Madžarskem tudi naslednje osebe:

- državljani, poslovna združenja in druge organizacije (z ali brez pravne osebnosti) držav članic EU;
- državljani, poslovna združenja in druge organizacije (z ali brez pravne osebnosti) držav članic EGP in Švice;
- dvojni državljani, če je eden od njihovih državljanstev madžarsko ali so državljani države članice EU ali EGP.

Nepremičnino lahko kupi tudi madžarska podružnica tujega podjetja, registriranega po zakonih države, ki ni članica EU ali EGP, če je to premoženje potrebno za opravljanje dejavnosti družbe in če taka pravica izhaja iz mednarodne pogodbe ali če obstaja vzajemnost med Madžarsko in državo, v kateri je registriran sedež tuje družbe.

Druge fizične ali pravne osebe lahko pridobijo lastništvo nepremičnine izključno z dovoljenjem pristojnega madžarskega organa. Izjema od tega pravila je primer dedovanja, tuji državljan lahko pridobi lastništvo, če obstaja vzajemnost (Oppenheim, b. d.).

V skladu s členom 1/A zakona LXXVIII iz leta 1993 o stanovanjskih in nestanovanjskih najemih je pridobitev nepremičnin (ki niso kmetijska ali gozdna zemljišča) s strani tujih fizičnih in pravnih oseb predmet odobritve pristojne vladne agencije. Podrobnejša pravila delovanja vladne agencije določa Uredba vlade št. 251/2014 o pridobivanju nepremičnin tujih državljanov, razen zemljišč, ki se uporabljajo za kmetijske ali gozdarske namene. Državljan in pravne osebe iz EU, članic EGP in iz Švice se ne štejejo za tuje osebe, zato navedena odobritev ni potrebna.

2.4 Hrvaška

Lastniki nepremičnine so lahko fizične osebe, podjetja, društva in druge pravne osebe, enote lokalne in regionalne samouprave ter Republika Hrvaška (CMS, b. d.-b). Zakon o lastninskih pravicah in drugih stvarnih pravicah v osmem delu: Stvarne pravice tujih oseb, 354. - 358.b člen ureja pridobitev lastninske pravice tujih oseb na nepremičninah v Republiki Hrvaški. Te določbe tuje osebe pri pridobivanju lastninske pravice v Republiki Hrvaški postavljajo v drugačen pravni položaj od položaja, v katerem se nahajajo državljani in pravne osebe iz Republike Hrvaške. Ob vstopu Republike Hrvaške v Evropsko unijo se je položaj državljanov in pravnih oseb iz držav članic EU pri prometu nepremičnin izenačil s položajem pravnih oseb in državljanov Republike Hrvaške, razen pri prometu s kmetijskimi zemljišči, in drugimi izjemami, določenimi s posebnimi zakoni.

Druge tuje fizične in pravne osebe lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah z dedovanjem ali s soglasjem Ministrstva za pravosodje, oboje pod pogojem vzajemnosti. Državljan in pravne osebe iz EU so izenačene s hrvaškimi državljani/pravnimi osebami. Ni pa omejitev za lastništvo deležev v podjetjih, ki so lastniki nepremičnin (MULTILAW, b. d.-b). Omejitve pri kreditiranju nakupa nepremičnin s strani tujih podjetij ne obstajajo. Vendar pa morajo lokalne banke pri poslovanju s transakcijami in strankami, ki izvirajo iz držav, ki se po hrvaški uredbi o preprečevanju pranja denarja štejejo za visoko tvegane, uporabiti posebne postopke in zahtevati dodatne informacije in dokumentacijo. Po individualni presoji lahko banka transakcijo zavrne (MULTILAW, b. d.-b).

2.4.1 Kmetijska zemljišča

Zakon o kmetijskih zemljiščih (*Zakon o poljoprivrednom zemljištu - ZPS*) v 2. členu določa, da imetniki lastninske pravice za kmetijska zemljišča ne morejo biti tuje pravne ali fizične osebe, razen če ni drugače urejeno z mednarodnim sporazumom ali s posebnim predpisom. Lahko pa tuje pravne in fizične osebe pridobijo lastninsko pravico na podlagi dedovanja (v primeru vzajemnosti med državami).

Hrvaška je z Zakonom o pristopu k Evropski uniji zagotovila sedemletno prehodno obdobje, v katerem je ohranila omejitve pri prodaji kmetijskih zemljišč pravnim in fizičnim osebam iz EU z možnostjo podaljšanja tega obdobja, ki je bilo podaljšano še za dodatna tri leta. Pravne osebe in državljani EU so izenačeni v režimu pridobivanja

lastninske pravice s hrvaškimi državljani in pravnimi osebami od 1. septembra 2023⁹. Poleg navedenega so tudi pravni posli, ki so podlaga za pridobitev premoženjskih pravic pravnih in fizičnih oseb iz držav članic EU in so bili sklenjeni pred 1. septembrom 2009, veljavni, če so bile izpolnjene splošne predpostavke za veljavnost tega pravnega posla. Posebni zakoni omejujejo pridobivanje kmetijskih zemljišč in zavarovanih območij narave, to je nepremičnin posebnega interesa za Republiko Hrvaško (Simić-Rukavina, 2023).

Pri tem je treba opozoriti na novo ureditev 1. in 7. odstavka 71. člena ZPZ, ki določa, da **ima Republika Hrvaška predkupno pravico pri kmetijskih zemljiščih po tržni ceni, če gre za površine, ki so večje od 10 ha za celinsko območje in od 1 ha za obalno območje, pravni posli, sklenjeni v nasprotju z določbami tega člena, pa so nični**. Zato je treba predlogu za vpis v zemljiško knjigo na kmetijskem zemljišču poleg listin, na katerih temelji vpis, in dokazil o državljanstvu priložiti tudi dokazilo, da je prodajalec kmetijsko zemljišče ponudil ministrstvu, pristojnemu za kmetijstvo, in da pristojno ministrstvo ponudbe ni sprejelo oziroma se v 30 dneh ni opredelilo do ponudbe. Končna odkupna cena kmetijskih zemljišč ne more biti nižja od tiste, ki je ponujena pristojnemu ministrstvu.

ZPZ v 3. do 6. odstavku 71. člena predpisuje, da **kmetijskih zemljišč, kupljenih od Republike Hrvaške, ni mogoče odtujiti v desetih letih od dneva sklenitve prodajne pogodbe, po preteku tega roka pa ima država predkupno pravico na omenjenem zemljišču**. Navedena prepoved odtujitve in predkupna pravica se v zemljiški knjigi vknjižita hkrati z vknjižbo lastninske pravice kupca in se izbrišeta na podlagi izbrisne izjave pristojnega ministrstva.

Na podlagi 59. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list 57/22) se kmetijska zemljišča v lasti države lahko prodajajo na podlagi javnega razpisa, razen mdr. ribnikov, skupnih pašnikov, kmetijskih zemljišč, ki mejijo na gradbena območja. Izjemoma se lahko posebej vredna obdelovalna (P1) in vredna obdelovalna (P2) kmetijska zemljišča v lasti Republike Hrvaške, ki se nahajajo izven proizvodno-tehnoloških enot, ki so v funkciji kmetijske proizvodnje, prodajo na podlagi javnega razpisa. Razpis je predviden za katastrske parcele kmetijskih zemljišč v lasti države s površino do 1 ha za celinsko območje in površino do 0,2 ha za primorsko območje. Izhodiščna vrednost kmetijskih zemljišč za javni razpis se določi na podlagi podatkov iz modula eNekretnine prostorskega informacijskega sistema o povprečni vrednosti

⁹ V tem kontekstu je pomembno omeniti tudi, da je leta 2022 hrvaški Sabor na podlagi Zakona o kmetijstvu sprejel [Strategijo kmetijstva do leta 2030](#). Iz navedene strategije izhaja, da je vizija razvoja kmetijstva v Republiki Hrvaški oblikovana v štirih strateških ciljih:

- povečanje produktivnosti in konkurenčnosti kmetijsko-živilskega sektorja;
- krepitev trajnosti in odpornosti kmetijske proizvodnje na podnebne spremembe;
- obnova podeželskega gospodarstva in izboljšanje življenjskih razmer na podeželju;
- spodbujanje inovacij v kmetijskem in živilskem sektorju.

Po dostopnih podatkih so cene kmetijskih zemljišč v drugih državah članicah Evropske unije bistveno višje od cen v Republiki Hrvaški. Kmetijska zemljišča so le v Estoniji cenejša kot v Republiki Hrvaški (Štaba & Vitez, 2023).

kmetijskih zemljišč. Izhodiščna vrednost kmetijskega zemljišča za javni razpis iz prvega odstavka tega člena se poveča za 20 %, če so na zemljišču postavljeni trajni nasadi.

Kupljenega kmetijskega zemljišča iz 59. člena tega zakona ni mogoče odtujiti v desetih letih od dneva sklenitve prodajne pogodbe. Po poteku tega roka ima Republika Hrvaška predkupno pravico na prodanem kmetijskem zemljišču po tržni ceni, ministrstvo pa je dolžno ponudnika obvestiti o sprejemu ponudbe v roku 30 dni od njenega prejema. Če ministrstvo ponudbe ne sprejme in ne izkoristi predkupne pravice, dražitelj predmetnega zemljišča ne more prodati po nižji ceni od tiste, ki je bila ponujena ministrstvu (*Zakon o poljoprivrednom zemljištu - Zakon.hr*, b. d.).

V zvezi z gozdnimi zemljišči z zakonom ni bila omejena možnost pridobitve pravnih in fizičnih oseb iz držav članic EU, čeprav je Zakon o gozdovih omejil pridobitev tujim osebam ob pristopu Republike Hrvaške k EU. Upoštevajoč navedeno, pridobivajo gozdna zemljišča pravne osebe in državljani Evropske unije na enak način in pod enakimi pogoji kot državljani Republike Hrvaške (Simić-Rukavina, 2023).

Tako kot je za gozdove in gozdna zemljišča ob vstopu Republike Hrvaške v Evropsko unijo veljala omejitev pridobitve lastninske pravice tujih pravnih in fizičnih oseb, je veljalo tudi na podlagi Zakona o varstvu narave, ki je določal, da tuje pravne ali fizične osebe ne morejo pridobiti lastninske pravice na nepremičninah v varovanih območjih, če ni z mednarodno pogodbo drugače določeno. Zakon o varstvu narave, ki je začel veljati 6. julija 2013, pa ni več vseboval omejitve pridobitve lastninske pravice na nepremičninah na zavarovanih območjih narave za tuje pravne in fizične osebe. V skladu z navedenim pridobijo pravne osebe in državljani držav članic EU nepremičnine, ki se nahajajo na zavarovanih naravnih območjih, na enak način in pod enakimi pogoji kot državljani Republike Hrvaške (Simić-Rukavina, 2023).

3 ZAKLJUČEK

Liberalizacija trga (kmetijskih) zemljišč kot logična posledica članstva v EU je državam članicam prinesla tudi nekaj dilem. Še posebej novejša članice EU se pogosto soočajo s stiskami in nezadovoljstvom kmetov ob dejstvu, da njihovi kolegi - kmetje iz sosednjih držav (za)kupujejo poceni kmetijska zemljišča za obdelavo. Problem je bil pereč v toliko, da se je s tem ukvarjala tudi Evropska komisija, ki je državam članicam podala nekaj izhodišč/navodil z namenom omejitve pretiranega kopičenja lastniških zemljišč in v izogib špekulacijam s cenami kmetijskih zemljišč (Žagar & Eror, 2019).

V **Avstriji** sta praviloma posest in lastništvo nepremičnine, ki se uporablja za kmetijstvo ali gozdarstvo, rezervirana za kmete in osebe, ki se ukvarjajo z gozdarstvom. Ta omejitev velja tako za državljane kot za tujce in služi ohranjanju kmetijskih površin in zemljišč, ki se uporabljajo za gozdarstvo, ter tudi za kmetijske skupnosti. Za tujce (izjema so fizične in pravne osebe iz EU, EGP in iz držav, s katerimi je Avstrija sklenila dvostranske mednarodne pogodbe) velja, da je za pridobitev pravic na kmetijskih in gozdnih zemljiščih načeloma potrebna odobritev pravnega posla, s katerim se med živimi prenese lastninska pravica, podeli pravica do užitka, odda zemljišče v zakup, ustanovi stavbna pravica in podobno. O odobritvi odloča komisija za promet z zemljišči, ustanovljena pri okrožnem upravnem organu.

V **Italiji** ni nobenih omejitev, ki bi državljanom EU / EGS podjetjem iz EU / EGS preprečevale lastništvo nepremičnin. Za državljane tretjih držav pa veljajo pogoji vzajemnosti. Pravno so glede pridobivanja nepremičnin izenačeni z italijanskimi

državljeni in so zato izvzeti iz pogoja vzajemnosti tudi državljani tretjih držav, ki prebivajo na ozemlju Italije in imajo dovoljenje za prebivanje ali stalno prebivališče, dovoljenje, izdano zaradi zaposlitve, samozaposlitve; posamezniki za uveljavljanje interesov (poslovnih, družinskih, humanitarnih ali študijskih razlogov) ter osebe brez državljanstva ali begunci, ki prebivajo v Italiji najmanj tri leta. Za pridobitev zemljišč s strani tuje osebe na območjih, ki jih je minister za obrambo razglasil za vojaško, je treba pridobiti dovoljenje lokalnega prefekta. To ne velja za državljane EU in pravne osebe, ki opravljajo svojo glavno dejavnost v EU.

Na **Madžarskem** so tuji lahko lastniki in uporabniki nepremičnin in imajo lahko deleže v gospodarskih družbah, ki so lastnice nepremičnin, vendar je za pridobitev nepremičnine na Madžarskem s strani tujih pravnih in zasebnih oseb (izven EU, EGP in Švice) potrebna odobritev pristojne vladne agencije v upravnem postopku. Pridobivanje kmetijskih zemljišč je strogo regulirano in veljajo številne omejitve, praviloma pa lahko lastništvo kmetijskih zemljišč (nad 1 ha površine) pridobijo le državljani Madžarske, EU in EGP, ki izpolnjujejo pogoje za kmeta. Na podlagi zakona tuji državljani (osebe, ki niso madžarski državljani, državljani EU oz. EGP), tuje države in tuje pravne osebe (z redkimi izjemami) ne morejo pridobiti lastništva kmetijskega zemljišča.

Na **Hrvaškem** se je ob vstopu Republike Hrvaške v Evropsko unijo položaj državljanov in pravnih oseb iz držav članic EU izenačil s položajem pravnih oseb in državljanov Republike Hrvaške, razen v zvezi s kmetijskimi zemljišči (se je pa po desetih letih) in drugimi izjemami, določenimi s posebnimi zakoni. Tuje fizične in pravne osebe lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah z dedovanjem ob predpostavki vzajemnosti; ali s posebnim soglasjem Ministrstva za pravosodje pod pogojem vzajemnosti. Zakon določa, da imetniki lastninske pravice za kmetijska zemljišča ne morejo biti tuje pravne ali fizične osebe, razen če ni drugače urejeno z mednarodnim sporazumom ali s posebnim predpisom. Republika Hrvaška ima predkupno pravico pri kmetijskih zemljiščih po tržni ceni, če gre za površine, ki so večje od 10 ha za celinsko območje in od 1 ha za obalno območje.

Pripravil

Mag. Igor Zobavnik

4 LITERATURA IN VIRI:

- Artner, S., & Brandstettertefan, M. (b. d.). *Austria: Real Estate (3rd edition). Ausländergrunderwerb.* (b. d.). oesterreich.gv.at. Pridobljeno 14. marec 2024, s https://www.oesterreich.gv.at/themen/bauen_und_wohnen/grundstueckskauf_und_grundbuch/grundstueckskauf/1.html
- CMS. (b. d.-a). *Commercial real estate law and rules in Austria | CMS Expert Guides.* Pridobljeno 14. marec 2024, s <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-commercial-real-estate/austria>
- CMS. (b. d.-b). *Commercial real estate law and rules in Croatia | CMS Expert Guides.* Pridobljeno 21. marec 2024, s <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-commercial-real-estate/croatia>
- CMS. (b. d.-c). *Commercial real estate law and rules in Italy | CMS Expert Guides.* Pridobljeno 21. marec 2024, s <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-commercial-real-estate/italy>
- *Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66—Normattiva.* (b. d.). Pridobljeno 22. marec 2024, s <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-15-03:66~art1485!vig=>
- di Gurize, P., & Gorica, P. (2011). *La mia Costituzione La mê Constitution moja USTAVA. Hungary 2011 (rev. 2016) Constitution—Constitute.* (b. d.). Pridobljeno 22. marec 2024, s https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016
- Kiss, P. (2023, marec 22). *The Acquirement of Agricultural Lands in Hungary.* CEE Legal Matters. <https://ceelegalmatters.com/briefings/22715-the-acquirement-of-agricultural-lands-in-hungary>
- Library of Congress. (2023). *Restrictions on Land Ownership by Foreigners in Selected Jurisdictions.* <https://www.loc.gov/item/2023555905/>
- MULTILAW. (b. d.-a). *Real Estate Guide Austria.* Pridobljeno 12. marec 2024, s https://multilaw.com/Multilaw/Multilaw/RealEstate/RealEstate_Guide_Austria.aspx
- MULTILAW. (b. d.-b). *Real Estate Guide Croatia.* Pridobljeno 12. marec 2024, s https://multilaw.com/Multilaw/Multilaw/RealEstate/Real_Estate_Guide_Croatia.aspx
- MULTILAW. (b. d.-c). *Real Estate Guide Hungary.* Pridobljeno 12. marec 2024, s https://multilaw.com/Multilaw/Multilaw/RealEstate/Real_Estate_Guide_Hungary.aspx
- MULTILAW. (b. d.-d). *Real Estate Guide Italy.* Pridobljeno 12. marec 2024, s https://multilaw.com/Multilaw/Multilaw/RealEstate/Real_Estate_Guide_Italy.aspx
- MULTILAW. (b. d.-e). *Real Estate Guide Slovenia.* Pridobljeno 12. marec 2024, s https://multilaw.com/Multilaw/Multilaw/RealEstate/Real_Estate_Guide_Slovenia.aspx
- Oppenheim. (b. d.). *How to acquire real property in Hungary—The legal perspective.* Pridobljeno 14. marec 2024, s https://www.oppenheimlegal.com/blog.47.how_to_acquire_real_property_in_hungary_-_the_legal_perspective.html
- Prete, F. (2022). The Italian Legal Framework of Agricultural Land Succession and Acquisition by Legal Persons. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 17(33), Art. 33. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.33.141>
- *Prosti pretok kapitala | Kratki vodnik po Evropski uniji | Evropski parlament.* (2023, september 30). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/39/prosti-pretok-kapitala>
- Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije (2017). <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/SL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.350.01.0005.01.SLV&toc=OJ%3AC%3A2017%3A350%3ATOC

- Razpotnik Visković, Ni. (2018, marec 31). *Kmetijski objekti in prostor*. https://giam.zrc-sazu.si/sites/default/files/prirocnik_kmetijski_objekti_in_prostor.pdf
- Resolucija o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva »Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021« (ReNPURSK). (b. d.). pisrs. Pridobljeno 25. marec 2024, s <http://pisrs.si>
- Simić-Rukavina, A. (2023, julij 7). Stjecanje i upis prava vlasništva pravnih osoba i državljana država članica EU-a na poljoprivrednom zemljištu u RH nakon 1. Srpnja 2023. | Novi informator. <https://informator.hr/strucni-clanci/stjecanje-i-upis-prava-vlasnistva-pravnih-osoba-i-drzavljan-drzava-clanica-eu-a-na-poljoprivrednom-zemljistu-u-rh-nakon-1-srpnja-2023>
- SLONEP.net.o.o. (b. d.). *Kmetijska zemljišča | SLONEP*. Pridobljeno 21. marec 2024, s <https://www.slonep.net:443/vodic/pravni-nasveti/kmetijska-zemlj>
- *Sodišče Evropske unije | Evropska unija*. (b. d.). Pridobljeno 21. marec 2024, s <https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu-sl>
- Štaba, R., & Vitez, N. (2023, julij 3). *Kupoprodaja poljoprivrednog zemljišta u Republici Hrvatskoj od 1. Srpnja 2023. Godine—Porobija & Špoljarić*. <https://www.psod.hr/objave/kupoprodaja-poljoprivrednog-zemljista-u-republici-hrvatskoj>
- *Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ)*. (b. d.). pisrs. Pridobljeno 12. marec 2024, s <http://pisrs.si>
- *Zakon o poljoprivrednom zemljištu—Zakon.hr*. (b. d.). Pridobljeno 7. marec 2024, s <https://www.zakon.hr/z/133/Zakon-o-poljoprivrednom-zemlji%C5%A1tu>
- *Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ)*. (b. d.). pisrs. Pridobljeno 12. marec 2024, s <http://pisrs.si>
- Žagar, K., & Eror, A. (2019). Nakup kmetijskih zemljišč: Primerjalni pregled (PP). *Zbornik raziskovalnih nalog*, 19. https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Zborniki_RN/2019/Nakup_kmetijskih_zemljisc.pdf