

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marjeta Dragolič

Mentor: red.prof.dr. Marjan Svetličič

**TRG NEPREMIČNIN V EVROPSKI UNIJI – EKONOMSKO ALI
POLITIČNO VPRAŠANJE?
PRIMERI DANSKE, AVSTRIJE IN SLOVENIJE**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana 2004

KAZALO

1. UVOD.....	3
2. EVROPSKA UNIJA	6
2.1. Opredelitev evropskih ekonomskih integracij	6
2.1.1. Korenine skupnega ekonomskega trga	8
2.2. Teorija skupnega trga in ekonomske unije	10
2.3. Skupni trg in štiri svoboščine.....	13
2.3.1. Prost pretok blaga	14
2.3.2. Prost pretok ljudi.....	16
2.3.3. Prost pretok storitev	16
2.3.4. Liberalizacija pretoka kapitala	18
3. INTEGRACIJSKI UČINKI.....	20
3.1. Vrste učinkov integracije	20
3.1.1. Statični učinki	22
3.1.2. Dinamični učinki.....	24
1. EU IN PROMET Z NEPREMIČNINAMI	29
4.1. Lastninska pravica in razlogi za poseben pravni režim nepremičnin	29
4.2. Nepremičninska zakonodaja v EU.....	31
4.3. Pravni okvir za urejanje prometa z nepremičninami	32
4.4. Ustave evropskih držav in urejanje instituta lastnine na nepremičninah	35
5. DANSKA.....	40
5.1. Danska in članstvo v EU	40
5.2. Danska in nepremičnine.....	40
5.3. Danska in nepremičninska zakonodaja	41
6. AVSTRIJA.....	47
6.1. Avstrija in članstvo v EU	47
6.1.1. Težave pri vstopanju Avstrije v EU	48
6.2. Avstrija in nepremičnine.....	49
6.3. Avstrija in zakonska ureditev prometa z nepremičninami po vstopu v EU.....	50
6.4. Avstrija in nepremičnine po preteku prehodnega obdobja	53
7. SLOVENIJA.....	56
7.1. Slovenija in približevanje EU	56
7.2. Španski kompromis.....	57
7.3. Ratifikacija pridružitvenega sporazuma in sprememba ustave.....	60
7.4. Zakon o vzajemnosti in druga zaščitna zakonodaja.....	67
7.5. Izid pogajanj Slovenije in drugih pristopnic k EU za področje nepremičnin ...	72
8. TRG NEPREMIČNIN EKONOMSKO IN/ALI POLITIČNO VPRAŠANJE	75
8.1. Stare in nove članice	75
8.2. Razlike med širitvenimi paketi in znotraj njih.....	77
8.3. Različne startne pozicije	80
9. ZAKLJUČEK.....	82
10. REFERENCE.....	86

PREGLED OKRAJŠAV

EFTA	<i>European free trade Agreement</i>	Evropski sporazum o prosti trgovini
EGP	<i>European Economic Area</i>	Evropski gospodarski prostor
ES	<i>European Communities</i>	Evropske skupnosti
EU	<i>European Union</i>	Evropska unija
SEA	<i>Single European Act</i>	Enotna evropska listina
TEC	<i>Treaty on European Community</i>	Pogodba o Evropski skupnosti
TEU	<i>Treaty on European Union</i>	Pogodba o Evropski uniji
ZUV		Zakon o ugotavljanju vzajemnosti

1. UVOD

Čeprav so pri povezovanju evropskih držav v Evropsko unijo(EU)¹ še danes najbolj pomembni predvsem ekonomski dejavniki, je dejstvo, da Evropske skupnosti(ES) niti ob svojem nastanku niso bile le ekonomska integracija temveč tudi politična. Politični aspekt vključitve v integracijo se je še okrepil po letu 1991, ko so srednje in vzhodno evropske države v možnosti vstopa v EU videle tudi možnost obračuna z avtarkično – na Sovjetsko zvezo vezano – preteklostjo.

Toda če so si v kandidatkah prihod tujcev v njihova podjetja lahko zadovoljivo pojasnili in utemeljili z gospodarskimi interesi, torej novimi delovnimi mesti, večjim dohodkom in hitrejšim gospodarskim razvojem, se je nekoliko bolj zapletlo pri vprašanju prostega nakupa in prodaje nepremičnin. Posebej lastništvo zemlje ima pri oblikovanju in ohranjanju nacionalne zavesti in ponosa posebno vlogo. Zato so kandidatke za članstvo takoj, ko so pogajanja prišla do teh vprašanj, napovedale, da bodo pri liberalizaciji trga nepremičnin zahtevale prehodna obdobja. Svoje zahteve so še dodatno utemeljile s podatki o razlikah v ceni zemlje v državah članicah EU in v kandidatkah za članstvo.

¹ V diplomskem delu uporabljam izraza “Evropska unija” in “Evropske skupnosti” v skladu z vsebino, ki jo tem pojmom določajo pravni akti. Izraz Evropske skupnosti se nanaša na Evropsko skupnost za premog in jeklo, Evropsko gospodarsko skupnost in Evropsko skupnost za jedrsko energijo. Te tri skupnosti tvorijo tako imenovani prvi steber Evropske unije. Izraz Evropska unija se skladno s Pogodbo o Evropski uniji nanaša na delovanje omenjenih treh skupnosti po sprejetju te pogodbe, na skupno zunanjo in varnostno politiko ter na notranjo politiko in pravosodje.

Razmere v Sloveniji so bile glede tega vprašanja še bolj zapletene. Ker je ena najmanjših pristopnic, je strah pred razprodajo še toliko bolj utemeljen. Poleg tega meji kar na dve bolj razviti članici EU, katerih državljani so morebitni kupci slovenskih nepremičnin in zemlje. Toda to še ni vse. Slovenija je zaradi pritiska Italije, ko je zahtevala rešitev takoimenovanega optantskega vprašanja, v pogajanjih o pridružitvi EU v takoimenovanem španskem kompromisu² pristala, da to vprašanje vključi tudi v sporazumu o pridružitvi. Torej, da svoj trg nepremičnin odpre štiri leta po uveljavitvi sporazuma, tudi če bo to že pred vstopom v EU.

Vendar pa se EU s poskusom zaščite trga nepremičnin oziroma predvsem zemljišč ne sooča prvič. "Problem nepremičnin" se je v ES pojavil, ko so članice integracije začele uresničevati idejo o tesnejšem povezovanju nacionalnih gospodarstev, o skladnem razvoju in hitrejši rasti življenjske ravni, ko so začele graditi skupni evropski trg. Skupni trg namreč temelji na prostem pretoku blaga, ljudi, storitev in kapitala, torej odpira tudi možnost za investiranje v nepremičnine v drugih državah članicah in ne le v domovini.

Danska je v pogajanjih za članstvo kljub temu dosegla stalno izjemo za nakup počitniških objektov na območju, ki je v Zakonu o prostorskem načrtovanju določeno kot območje za počitniško bivanje. Gre predvsem za obalni pas. Stalna izjema je v posebnem protokolu vključena v Maastrichtsko pogodbo, torej Pogodbo o Evropski Uniji (TEU). Zahtevo po stalni izjemi so med pogajanja za članstvo postavile tudi skandinavske države in Avstrija. Toda izborile so si le petletno prehodno obdobje. Bruselj je namreč vztrajal, da je primer Danske enkraten primer in da se nanj ni mogoče sklicevati.

V diplomskem delu bom skušala dokazati, da EU kljub temeljnemu načelu skupnega evropskega trga o prostem pretoku kapitala, vprašanje proste prodaje in nakupa nepremičnin še vedno rešuje politično in ne ekonomsko.

Svojo trditev bom skušala potrditi z analizo in primerjavo treh primerov: Danske, Avstrije in Slovenije. V teh primerih je EU vprašanje trga nepremičnin reševala različno in bolj kot ekonomski argumenti so predvsem pri stalni izjemi Danske in pri pogajanjih z desetimi kandidatkami v zadnjem krogu širitve prevladali politični.

² Španski kompromis je dogovor, ki je del Priloge XIII Sporazuma o pridružitvi Slovenije EU. Govori o liberalizaciji slovenskega trga nepremičnin, ime pa je dobil, ker je nastal v času predsedovanja Španije EU.

Zaostrovanje zahtev za uresničevanje štirih svoboščin se je v ES stopnjevalo postopoma, tako kot je skupni trg počasi in postopoma preraščal v enotni trg. Članice ES so sprva največ pozornosti posvečale predvsem prostemu pretoku blaga, vprašanje prostega pretoka kapitala, kamor vprašanje liberalizacije trga nepremičnin sodi, pa je postalo bolj pomembno šele v zadnjih letih. Danska je članica ES postala še v času, ko vprašanje prostega pretoka kapitala še ni bilo v ospredju. Zato bom v diplomski nalogi proučila, kako je Danska utemeljevala svojo zahtevo za stalno izjemo pri liberalizaciji trga nepremičnin in kako jo uresničuje.

Na primeru Avstrije, ki je v EU vstopila kasneje, ko je bilo vprašanje prostega pretoka kapitala že eno od načel TEU, bom prikazala, kaj vse je vplivalo na to, da si ni uspela zagotoviti stalne izjeme na področju prometa s počitniškimi objekti. Kljub temu je naša sosedka uspela vsaj delno zaščititi svoje nepremičnine pred razprodajo. Temu je botrovala predvsem notranja nepremičninska zakonodaja, ki je v izključni pristojnosti avstrijskih zveznih dežel. Vsaka dežela pa je po svoje oblikovala pravila delovanja trga nepremičnin, ob tem seveda morajo spoštovati temeljna načela nediskriminacije in štiri svoboščine, nadzor nad tako "razdrobljenim" pravnim redom pa je izredno težak.

V tretjem delu naloge bom prikazala, kako se je z vprašanjem nepremičnin ubadala Slovenija. Kaj je vplivalo na pristanek na predčasno liberalizacijo tega trga in kakšne so možnosti naše države, da vendarle zaščiti nepremičnine in zemljo pred razprodajo tujcem. Pravzaprav so me prav težave Slovenije pri urejanju prometa z nepremičninami in ostre polemike o popuščanju naše države EU spodbudile, da sem se odločila podrobneje proučiti to vprašanje. Zaveza, ki jo je Slovenija dala, je namreč zožila njen pogajalski prostor pri tem vprašanju. Slovenija lahko zemljo pred razprodajo tujcem v prvih sedmih letih po vstopu v EU zaščiti le z uveljavitvijo posebne zaščitne klavzule in pa seveda a podzakonskimi akti, z navodili za izvrševanje upravnih postopkov.

V zadnjem poglavju naloge bom primerjala, kako je EU reševala vprašanje nepremičnin v teh treh širitvenih krogih in kateri dejavniki so vplivali na to, da ga je enkrat rešila politično drugič pa ekonomsko. Med najpomembnejše dejavnike bi lahko uvrstili predvsem različno stopnjo gospodarske razvitosti kandidat v različnih širitvenih krogih in v zadnjem širitvenem krogu predvsem notranje razlike med kandidatki. Razlike v

velikosti, v razvitosti, pa tudi v startnih pozicijah so namreč pripeljale do tega, da je Evropska komisija kandidatke obravnavala ločeno in jim na koncu pri vprašanju trga nepremičnin dodelila tudi zelo različno dolga prehodna obdobja.

2. EVROPSKA UNIJA

7. februarja 1992 je petnajst evropskih držav v Maastrichtu podpisalo Pogodbo o Evropski uniji. Pogodba o ustanovitvi Evropske unije predstavlja institucionalni okvir za nadaljnji razvoj integracijskih procesov in poglobljanje integracijskih oblik. Po njeni ratifikaciji v Evropskem parlamentu in parlamentih držav članic je 1. novembra 1993 EU nasledila in nadgradila ES - integracijo, ki je odpravljala ovire za trgovanje in vzpostavljala prosto konkurenco tudi na trgih proizvodnih dejavnikov, vodila skupno zunanjetrgovinsko, kmetijsko in transportno politiko, ter hkrati skrbela za enakomeren gospodarski razvoj (Adam 1989: 208, Zupan 1993: 11).

EU je predvsem cilj, ki ga zasleduje Maastrichtska pogodba. EU za razliko od ES ni samostojni pravni subjekt, temelji pa na treh stebrih. Prvi steber predstavljajo tri Evropske skupnosti; v drugem stebru je sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, v tretjem pa skupna zunanja in obrambna politika (Ilešič 1998: 22). Cilj EU je oblikovanje enotnega in homogenega gospodarskega prostora. "Združene države Evrope", zamisel, ki jo je predstavil britanski državnik Churchill že davnega leta 1946 v Zurichu, z EU postajajo stvarnost (The European Communities Encyclopedia and Directory 1992, 1991: 11, Knauer 1993: 3).

2.1. Opredelitev evropskih ekonomskih integracij

Iz teorije so znane različne organizacijske oblike ekonomske integracije, toda v praksi ni nobene, ki bi v celoti ustrezala teoretičnim modelom. Integracije so zgolj presek vzajemnih interesov članic in možnosti hitrejšega razvoja zaradi lažjega gospodarskega sodelovanja prek notranjih meja. Oblika in stopnja integriranosti sta torej določeni z interesi držav članic in z njihovimi lastnimi gospodarskimi pogoji (Kumar 1992: 24).

Kompleksnost vzpostavljanja mehanizma proste konkurence in harmonizacije gospodarskega razvoja v EU povzroča probleme pri njeni opredelitvi, pri strnjeni predstavitvi njenih značilnosti in analizi učinkov vključitve v EU.

Tabela 2.1: Stopnje (oblike) ekonomskih integracij

	Primer	Ukinitve medsebojnih carin	Skupna carinska tarifa proti tretjim državam	Prost pretok produkcijskih faktorjev (del. sila, kapital,...)	Usklajevanje politik (ekonomske, fiskalne, monetarne, socialne,...)	Skupne politike
Preferenčni carinski sistemi	sporazum SLO:ES	samo posamične ugodnosti	ne	ne	ne	ne
Območje proste trgovine	EFTA, CEFTA	da	ne	ne	ne	ne
Carinska unija	EGS 1970	da	da	ne	ne	ne
Skupni trg	EGS do 1992	da	da	da	ne	ne
Ekonomska in monetarna unija	ES 1997	da	da	da	da	ne
Popolna ekonomska unija	ZDA	da	da	da	da	da

Vir: Mirko Ilešič (1998) Pravo evropske skupnosti

Območje proste trgovine je sporazum, s katerim so se države dogovorile o medsebojni ukinitvi carin, količinskih omejitev in drugih ukrepov, s katerimi lahko omejujejo

trgovanje. Medtem ko območje proste trgovine pomeni odpravo medsebojnih carinskih ovir, carinska unija zahteva še enotno zunanjetrgovinsko politiko, to je skupno carinsko tarifo do tretjih držav³.

Skupno tržišče predstavlja nadgraditev carinske unije. O skupnem trgu govorimo, ko je doseženo prosto gibanje proizvodnih faktorjev (blaga, kapitala, storitev in ljudi), ko sta doseženi uskladitev notranjih politik in koordinacija zunanjetrgovinskih odnosov (Ilešič, 1998: 16). Članice poleg carinskih ovir torej odstranijo še vrsto drugih necarinskih ovir, posebej pomemben pa je prost pretok kapitala in svobodno ustanavljanje podjetij. Nacionalne meje ohranjajo samo še formalno politično naravo.

Kot oblika integracije je ekonomska in monetarna unija dosežena, ko njene članice na skupnem prostoru uvedejo enoten denar, ko je gospodarska politika povsem poenotena in ko integracija sprejme skupno politiko ekonomskih odnosov s tujino.

V ekonomski uniji članice oblikujejo različne nadnacionalne institucije, ki pospešujejo proces povezovanja (skupni razvojni ali socialni skladi, skladi za regionalni razvoj, do neke mere tudi skupne parlamentarne in obrambne institucije).

Z monetarno unijo članice oblikujejo enoten monetarni sistem in tako izgubijo instrumente za nadzor nad inflacijo, politiko tečajev in stopnjo rasti.

Politična unija je dosežena, ko članice sprejmejo skupne administrativno-politične organe, ko skupnost držav deluje kot eno politično telo.

O integriranem nadnacionalnem sistemu pa lahko govorimo takrat, ko je dosežena popolna gibljivost vseh proizvodnih faktorjev, ki traja toliko časa, dokler se njihove cene ne izenačijo. Vendar govorimo le o težnji in ne o popolni izenačenosti. Ilešič pravi, da je popolna ekonomska integracija abstrakcija, h kateri nek ekonomski prostor teži, a je v popolnosti nikoli ne doseže (1998: 16).

2.1.1. Korenine skupnega ekonomskega trga

ES se je za ustanovitev skupnega trga odločila že z Rimsko pogodbo⁴ leta 1957. Tretji člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti pravi: države članice bodo

³ Z uvedbo carinske unije države že izgubijo del suverenosti: saj ne odločajo več samostojno o tarifni postavki navzven in ker lahko ena država uvoženo blago prosto (brez carine) proda v drugo državo članico unije.

med sabo ukinile carinske obveznosti in kvantitativne omejitve pri uvozu in izvozu blaga, ter vse ostale ukrepe, ki imajo enak učinek; države članice bodo med sabo ukinile vse ovire za svobodo gibanja ljudi, storitev in kapitala⁵. Člen 8. iste pogodbe pa je za izpeljavo te naloge določil 12 letno prehodno obdobje, tako da bi moral skupni trg dokončno zaživeti 1. januarja 1970.

Pri vzpostavitvi carinske unije, ki je eden od elementov skupnega trga, ni bilo težav. Odprava medsebojnih carinskih dajatev in vzpostavitev skupne carinske tarife proti tretjim državam sta bili uresničeni že sredi leta 1968, torej 18 mesecev pred rokom. Manj uspešne so bile članice ES pri uveljavljanju ostalih elementov skupnega trga. Ena od težav je bila ukinitve necarinskih ovir. Cela vrsta necarinskih ovir je temeljila na različnih nacionalnih pravilih, določilih, obdavčitvah, subvencijah, ki so omejevale prosto gibanje blaga, storitev, kapitala in dela. Celo nadzor na notranjih mejah je bil potreben, da so nadzorovali, če blago, s katerim so trgovali, ustreza določenim tehničnim standardom posameznih članic.

Sredi leta 1965 je Francija, ker je bila preglasovana pri odločanju o kmetijski politiki, sprožila blokado delovanja organov ES. V zgodnjem obdobju integracije je bilo najbolj sporno vprašanje večinskega odločanja. Krizo so zasilno premostili z januarja 1966 podpisanim t.i. Luksemburškim kompromisom, vendar so vprašanje nadaljnje krepitve evropske integracije znova uradno postavili na dnevni red šele leta 1983. Vendar se je deset voditeljev držav članic ES 19. junija 1983 v Stutgartu uspelo sporazumeti le o t.i. Svečani deklaraciji, v kateri so potrdili svoj namen, da bodo sodelovali pri izgradnji politično in gospodarsko združene Evrope (Ilešič, 1998: 25).

Uveljavljanje skupnega trga je v tem času spodbudilo tudi Sodišče Evropskih skupnosti, ki je leta 1978 razsojalo v primeru "*Cassis de Dijon*" in postavilo temelje za načelo medsebojnega priznavanja. Sodišče je presodilo, da Nemčija ne more prepovedati uvoza te francoske alkoholne pijače, češ da ni v skladu z nemškimi zakoni in določili o prodaji alkoholnih pijač. Sodišče je menilo, da bi se blago, ki je v skladu z zakoni in pravili države

⁴ Prvo skupnost Evropsko skupnost za premog in jeklo je šest ustanovnih članic s pariško pogodbo ustanovilo že leta 1951. Nato pa je istih šest držav 25.marca 1957 v Rimu podpisalo še dve pogodbi in ustanovilo še dve skupnosti: Evropsko gospodarsko skupnost in Evropsko skupnost za jedrsko energijo.

⁵ Kasneje (1997) so formulacijo tega člena (3a), ki je zahtevala ukinitve (*elimination*) carinskih obveznosti in kvantitativnih omejitev, spremenili v prepoved (*prohibition*).

članice, v kateri ga proizvajajo, smelo brez prilagajanja zakonom in pravilom o proizvodnji in prodaji prodajati tudi v državi članici uvoznici tega blaga.

Leta 1984 je Evropski parlament pripravil in sprejel Osnutek Pogodbe o Evropski uniji. Vseboval je politične in ekonomske spremembe, predvsem pa je pomembno okrepil pristojnosti institucij ES na škodo pristojnosti držav članic. Čeprav se države članice večinoma niso strinjale z rešitvami iz osnutka, so njihovi voditelji na vrhunskem srečanju v Milanu junija 1985 sprejeli odločitev o začetku institucionalne reforme ES. Dvanajst držav članic je Enotni evropski akt(SEA) podpisalo do konca februarja 1986⁶, v veljavo pa je stopil 1. julija 1987.

SEA v 8. členu vzpostavi enotni (notranji) trg⁷ in ga opredeli kot prostor brez notranjih meja, v katerem je zagotovljeno prosto gibanje blaga, oseb, storitev in kapitala v skladu z določili te pogodbe. Za doseg cilja so si države podpisnice zastavile okvirni rok do konca leta 1992. Vendar pa so države podpisnice v posebni izjavi k temu členu zapisale, da ta datum ne ustvarja avtomatičnih pravnih učinkov, čeprav so hkrati izrazile politično voljo, da bodo do 1. januarja 1993 sprejele vse potrebne odločitve za vzpostavitev notranjega trga. Vsi potrebni ukrepi so navedeni v t.i. Beli knjigi o vzpostavitvi notranjega trga, ki jo je leta 1985 pripravila Komisija ES kot nekakšen rokovnik uresničevanja ciljev in nalog iz SEA..

2.2. Teorija skupnega trga in ekonomske unije

Bistvo Evropske unije kot institucionalne integracije, ki po svoji stopnji integriranja bolj ustreza značilnostim skupnega trga kot ekonomske unije, je, da se med državami članicami odstranijo ovire za trgovanje in se s prostim gibanjem proizvodnih dejavnikov izrabljajo možnosti za specializacijo. Proces liberalizacije v trgovini z blagom in storitvami ter v gibanju kapitala in delovne sile povečujejo konkurenco na nacionalnih trgih in delujejo v smeri vse tesnejšega povezovanja gospodarstev v enoten gospodarski prostor. Opisani procesi liberalizacije vplivajo na lastnosti ekonomske integracije.

⁶ Danska je Enotni evropski akt podpisala šele po pozitivnem izidu referendumu o tem vprašanju. Irska vlada pa je SEA podpisala, nato pa je referendum ovrgel odločitev ustavnega sodišča, ki je nasprotovalo uveljavitvi akta zaradi irske nevtralnosti.

⁷ Skupni trg je bil formalno ustanovljen že z prvotno Rimsko pogodbo o ustanovitvi EGS, definicija notranjega trga, ki jo vsebuje SEA pa v formalnem pogledu k že znani definiciji skupnega trga ne prinaša nič novega. Gre torej za novo definiranje že prej postavljenih ciljev in za bolj pretehtano in konkretizirano izbiro sredstev in poti za doseg tega cilja. Evropska gospodarska skupnost je namreč veliko dosegla pri zagotavljanju prostega pretoka blaga, pri zagotavljanju prostega pretoka delavcev, še zlasti pa storitev in kapitala pa je prišlo do zastojev(Ilešič, 1998: 28).

Temeljne lastnosti višjih oblik ekonomskih integracij so:

- delitev dela
- mobilnost proizvodnih dejavnikov
- odprava diskriminacijskih ukrepov
- tendenčno izenačevanje cen in
- usklajevanje ekonomskih politik.

Delitev dela pomeni, da se posamezni proizvajalci specializirajo za proizvodnjo samo določenih proizvodov. Specializacija omejuje človeško dejavnost na eno samo opravilo in zaradi ponavljanja delovnih opravil povečuje spretnost vsakega posameznega delavca, omogoča izume in uvaja nove tehnologije. Povečuje fizično storilnost dela in učinkovitost proizvodnje. S tem se delitev dela uveljavlja kot sredstvo za povečanje blaginje, za čim boljše zadovoljevanje potreb. Posledica specializacije in delitve dela med ekonomskimi subjekti je menjava proizvodov. Mednarodna menjava predstavlja širitev trga; izvoz povečuje povpraševanje po domačih proizvodih, uvoz povečuje ponudbo tujega blaga. Z njo delitev dela ni več omejena z obsegom nacionalnega trga. Specializacija gospodarstva na podlagi primerjalnih prednosti dodatno prispeva k povečanju blaginje. Omogoča, da gospodarstvo pridobi ekonomske dobrine ceneje, kot jih zmore samo zagotoviti. To lahko tudi pomeni, da se zmanjša stopnja multinacionalizacije podjetij (kaže se v številu njihovih podružnic) in sicer v korist večjih proizvodnih enot, ki dobavljajo proizvode v vse dele skupnega trga. Pomeni pa tudi bolj množično združevanje podjetij, ki se ukvarjajo s sorodno dejavnostjo (Svetličič 2000:45). To sicer pripelje do na videz zmanjšane konkurence, ki pa je v bistvu bolj ostra konkurenca med oligopolnimi proizvajalci. Vsekakor pa mednarodna delitev dela spodbuja komunikacije med nacionalnimi gospodarstvi, krepi kroženje informacij in pospešuje tehnične iznajdbe, ter vse bolj prepleta trgovinske in investicijske odnose..

Mobilnost proizvodnih dejavnikov omogoča alokacijo v donosnejše naložbe in s tem izboljšanje njihove učinkovitosti. Pogoji za optimalno izkoriščanje proizvodnih dejavnikov v integraciji se zagotovijo z vzpostavitvijo skupnega trga. Skupni trg je tista integracijska oblika, ki poleg odprave ovir za trgovanje zahteva še odpravo diskriminacijskih ukrepov na trgu dela in kapitala oziroma prost pretok proizvodnih dejavnikov. Posebej velja opozoriti, da mobilnost proizvodnih dejavnikov vsebuje

pravico do ustanavljanja podjetij na celotnem območju skupnega trga. Mobilni proizvodni dejavniki izboljšajo komunikacije in povečajo razpoložljive vire financiranja. So medij prenosa tržnih informacij, menedžmenta, novih znanj in investiranja. Če naštetu vodi v proizvodnjo novih dobrin, uvajanje novega načina proizvodnje ali trženja, uvajanje možnosti za osvajanje novih trgov, osvajanje novih virov surovin in polizdelkov, ustvarjanje novih ali opuščanje starih organizacijskih oblik, pomeni, da proizvodni dejavniki prevzamejo značilnosti podjetništva. Podjetništvo je namreč določena lastnost oziroma odlika, ki premika proizvodne dejavnike s področij nizke produktivnosti in slabe donosnosti na področja visoke produktivnosti in dobre donosnosti. Poleg očitnih prednosti ima mobilnost proizvodnih dejavnikov tudi slabosti. Pomanjkljivost proste mobilnosti je, da lahko zaradi bega ali poslabšanja kakovostne strukture proizvodnih dejavnikov posameznim območjem okrne možnosti razvoja.

Stopnja avtarkije oziroma odprtosti gospodarstva je določena z obsegom diskriminacijskih ukrepov. Prednostno obravnavanje domačih proizvajalcev vsebuje stroške, ki jih država prevzame na gospodinjstva (Jaklič, 1994: 347; Scharpf, 1995: 88). Čeprav se zaščite uvajajo zaradi omogočanja pogojev stabilne gospodarske rasti, razvoja domačih proizvajalcev in zagotavljanja polne oziroma višje zaposlenosti, diskriminacijski učinki dušijo razvojno dinamiko in pomenijo manjšo gospodarsko rast od možne. Protekcionistični ukrepi negativno vplivajo na specializacijo in vodijo v pretirano diverzifikacijo proizvodne dejavnosti, kar zmanjšuje produktivnost gospodarstva in omejuje konkurenco na domačem trgu (Jaklič, 1994: 348). Omejevanje konkurence je posledica diskriminiranja učinkovitejših tujih proizvajalcev. Pomeni višjo stopnjo monopolizacije trga in s tem manj učinkovito tržno strukturo. Posameznim proizvajalcem povečuje možnost vpliva na cene in tržno moč. Posledica so višje cene na domačem trgu. Te prispevajo k učinku zmanjšane blaginje, a ohranjajo zaposlenost, slednje pa ugodno deluje na blaginjo. Toda omejevanje konkurence zmanjšuje motivacijo domačih proizvajalcev po večji učinkovitosti. Skupaj z diskriminacijskimi učinki omejena konkurenca zmanjšuje racionalno uporabo proizvodnih dejavnikov, omejuje inovativno dejavnost in zavira tehnološki razvoj. To so dejavniki, ki negativno vplivajo na konkurenčnost, gospodarsko rast in blaginjo. Z odpravljanjem diskriminacijskih ukrepov se omogoča optimalna izraba produkcijskih virov, vendar z odpiranjem gospodarstva nastopijo tudi težave povezane s sposobnostjo prilagajanja podjetij spremenjenemu okolju poslovanja in trženja. Problemi povezani z izpostavljanjem mednarodni

konkurenci opozarjajo na ceno, s katero so obremenjena gospodinjstva zaradi razvoja domačega gospodarstva in na vrzel med doseženo in potencialno blaginjo, ter potrjujejo, da zaščitna politika nima le pozitivnega vpliva na gospodarsko rast in razvoj. Kljub temu, da je konkurenčni boj kratkoročno običajno povezan z neprijetnimi stranskimi učinki, kot so izstop podjetja iz panoge, brezposelnost in diskontinuiteta gospodarske rasti, je v ekonomski teoriji opredeljen kot gonilo gospodarskega razvoja, ki spodbuja realokacijo proizvodnih dejavnikov v donosnejše naložbe, hkrati pa poskrbi, da se ekonomski subjekti obnašajo racionalno. Na dolgi rok ima nediskriminacija nedvomno povsem ugoden vpliv na blaginjo.

Posledica večje konkurence pa ni le zniževanje cen, temveč tudi njihovo izenačevanje med gospodarstvi. Vzrok gre prisoditi zmanjšani stopnji avtarkije in povečani konkurenci na trgu. V manjši meri na izenačevanje cen vpliva tudi nadzor nad določenimi cenami oziroma subvencioniranje izbranih strateških dejavnosti kot na primer železarstva, ribolova, kmetijstva in živilskopredelovalne industrije. V svojih študijah je Cecchinijeva raziskovalna skupina ugotovila, da se cene tendenčno približujejo povprečju v izpostavljenih (nezaščitnih) sektorjih, v zaščitnih pa se znižajo na raven držav, kjer so najnižje (Cecchini 1989: 81).

Usklajevanje ekonomskih politik izraža željo članic po skladnem razvoju integracije; da si bodo prizadevale za skladen in enakomerni razvoj skupnosti, pa se države članice zavežejo že pred oblikovanjem integracije. Integracijski procesi s tem dobijo posebno kvaliteto, ki jih druge oblike ekonomskega sodelovanja ne vsebujejo. Spodbujanje gospodarskih dejavnosti in ekonomske učinkovitosti ima za posledico hitrejšo rast blaginje. Nadnacionalno usklajevanje ekonomskih politik izenačuje pogoje gospodarjenja in vpliva na poenotenje narodnogospodarskih razvojnih procesov v državah članicah.

2.3. Skupni trg in štiri svoboščine.

Skupni trg je definiran kot "območje, na katerem je zagotovljena svoboda prostega pretoka blaga, storitev, ljudi in kapitala" (Hoeller, 1994:). Enotni evropski akt je tej definiciji dodal dva pomembna elementa:

- postavil je natančen datum uveljavitve skupnega trga,

- spremenil je proces sprejemanja odločitev, posebej v primeru Sveta ministrov ES, ki svoje odločitve posebej na področju prostega pretoka in uveljavljanja skupnega trga, zdaj sprejema s kvalificirano večino in ne soglasno. Vendar odločanje pri na primer davčni politiki še vedno zahteva soglasje vseh ministrov.

2.3.1. Prost pretok blaga

Rimska pogodba o ustanovitvi EGS je napovedala ustanovitev skupnega trga, v katerem ne bo nobenih omejitev za prosto gibanje blaga. Po ukinitvi carin med državami članicami, pa so se izjemno povečale necariske ovire. Na povečanje je vplival tudi prvi skok cen nafte. Fizični nadzor pretoka blaga na mejah posameznih držav članic je ostal predvsem zaradi različnih tehničnih pravil in razlik v regulativah držav članic. Prosti pretok blaga so na primer zavirala posebna zdravstvena in ekološka pravila pa tudi različni davki pri trgovinski menjavi.

Uveljavitev prostega pretoka blaga pomeni, da je mogoče izdelek, ki v okviru matične države dosega vse zahteve, brez sprememb, dodatnega testiranja in certifikatov prodati v katerikoli drugi državi članici. Tehnične ovire pa je mogoče odstraniti ali z uveljavitvijo skupnih evropskih pravil, z medsebojnim priznavanjem pravil posameznih držav članic ali pa s kombinacijo obojega. Načelo medsebojnega priznavanja pomeni, da država članica, ko sprejme pravila trgovanja, ne more postavljati posebnih nacionalnih pravil. To velja za približno tri četrtine veljavnih standardov v notranji evropski trgovini. Posamezna država tudi ne more prepovedati prodaje izdelka, ki ga je mogoče kupiti v kateri drugi članici, četudi ta ni v skladu z prevladujočimi tehničnimi standardi in standardi o kakovosti v državi, v kateri ga prodaja. Morebitne tovrstne spore rešuje Sodišče evropskih skupnosti, ki doseže kompromis o redefiniranju obstoječih standardov. Leta 1991 je Komisija obravnavala več kot 1 500 primerov tehničnega oviranja trgovine, nekaj sto pa so jih rešili z uveljavitvijo načela medsebojnega priznavanja pravil posameznih držav.

“Poenotenje” pravil, ki omogočajo delovanje skupnega (enotnega) trga, v EU torej poteka na dva načina: z unifikacijo in harmonizacijo. Unifikacija neposredno ureja neko področje in sicer na podlagi neposredno uporabnih uredb (*regulations*), medtem ko je harmonizacija bolj “ohlapna”. Ta temelji na direktivah, ki jih morajo države članice šele prenesti v svoje pravne rede, pri čemer jih vežejo le cilji, prepuščene pa so jim metode za

dosego ciljev (Ilešič, 1998: 140). Na splošno EU teži k minimalnemu poenotenju, torej postavlja temeljna skupna pravila, kot so zdravstveni in ekološki okviri, unifikacijo tehničnih standardov pa prepušča organom za standardizacijo. Tovrstni pristop proizvajalcem omogoča določeno stopnjo fleksibilnosti, čeprav se ne morejo izogniti določenim temeljnim zahtevam. V praksi pa institucije za standardizacijo v posameznih članicah svoja tehnična pravila največkrat postavijo v skladu s temeljnimi zahtevami tovrstnih evropskih organov in jih nato uveljavijo v državnem merilu. Samo leta 1993 na primer so v ES poenotili 1 200 standardov, 2 000 jih je bilo usklajenih pa ne še ratificiranih, pripravljali pa so še približno 7 000 skupnih tehničnih pravil.

Napredek pri tehnični harmonizaciji pa spodkopavajo nove ovire v trgovini, ki jih postavlja sprejemanje nove nacionalne zakonodaje. Poleg tega tehnični napredek zahteva kontinuirano sprejemanje in uvajanje novih standardov. Da bi bolj precizno določil obveznosti držav članic pri obveščanju o sprejemanju novih tehničnih standardov je Evropski Svet leta 1988 in 1994 spremenil notifikacijsko proceduro. Države članice tako morajo notificirati tehnično regulativo, pa tudi razne prostovoljne sporazume, davčne spodbude, finančne ukrepe.

Odprava nadzora na notranjih mejnih prehodih je na drugi strani od leta 1991 potekala zelo hitro. Mejni nadzor tovarnega prometa je bil ukinjen marca 1991. Ukinjeni so bili tudi tranzitni sporazumi med državami. Veterinarskih pregledov na mejah med članicami ni več od januarja 1993. Podoben zdravstveni nadzor za rastline so ukinili junija 1993. Za nekatere kategorije blaga pa še vedno obstajajo posebne notranje kontrolne točke. Ta ukrep velja tako za uvožene kot za v okviru EU proizvedene izdelke.

Program skupnega trga vsebuje tudi harmonizacijo davkov na blago in storitve. S tem naj bi preprečili večje spremembe v nakupovalnih navadah in preusmeritev nakupov v države z nižjimi davčnimi stopnjami, pa tudi erozijo davčnih temeljev zaradi davčne konkurence. V letih 1991 in 1992 je bila sprejeta cela vrsta direktiv na področju davka na dodano vrednost. Uvedena je bila enotna davčna stopnja, ki je enaka ali višja od 15 %, dovoljeni pa sta ena ali dve zmanjšani stopnji, ki morata biti enaki ali višji od 5%. Države članice lahko ohranijo tudi izjemno znižane davčne stopnje (od 1 do 4%) ali pa nične davčne stopnje. Kljub tem temeljnim okvirom in harmonizaciji ostajajo med članicami

razlike, vendar pa je večjih izjem malo. Še večjo harmonizacijo davčnih stopenj bo po mnenju strokovnjakov postopno zagotovila skupna evropska valuta.

2.3.2. Prost pretok ljudi

Delež državljanov držav članic, ki živijo v drugih državah članicah EU, je še relativno majhen. Vzrok za to so predvsem jezikovne in kulturne pregrade. Tudi visoka stopnja segmentacije trga delovne sile vpliva na omejeni pretok posameznikov čez državne meje članic EU. Bela knjiga iz leta 1985 določa, da naj bi bil posameznikom zagotovljen prost prehod državnih meja. Ekonomsko bolj pomembno pa je, da državljanom EU zagotavlja, da lahko živijo in delajo v drugih članicah EU brez kakršne koli diskriminacije. Medsebojno priznavanje diplom in kvalifikacij je sicer že nekoliko napredovalo, vendar še vedno precej omejuje delovno mobilnost. V okviru programa skupnega trga so že sprejeli kar nekaj direktiv, ki omogočajo pravico do bivanja tudi študentom, upokojemcem in drugim državljanom, ki niso zaposleni.

Čeprav je bila carinska kontrola posameznikov na notranjih mejah ukinjena januarja 1993, osebne izkaznice še vedno ostajajo. Schengenski sporazum, ki je bil najprej meddržavni sporazum in ni bil del evropske zakonodaje, ohranja kontrolo na zunanjih mejah in omogoča prosto gibanje znotraj schengenskega območja. V dveh delih (leta 1985 in 1990) ga je podpisalo 9 članic EU. Leta 1997 so schengenska pravila vnesli v Amsterdamsko pogodbo in tovrstno sodelovanje se je razširilo na 13 držav. Del evropske zakonodaje je shengen postal 1.5.1999, v sistemu pa še vedno se sodelujeta Velika Britanija in Irska.

Evropska unija do zdaj še ni poenotila politike do pravice do političnega zatočišča in uniformirala politike izdaje vizumov za državljane nečlanic EU.

2.3.3. Prost pretok storitev

Projekt skupnega trga v sklepnih fazi posebno pozornost namenja liberalizaciji storitev, saj se menjava storitev hitreje povečuje kot trgovina z blagom. Pričakovati je, da bo ta sektor v razvitih državah postal najbolj dinamičen element gospodarskega razvoja in najpomembnejši dejavnik rasti produktivnosti (Svetličič, 2000:45).

Pravica do ustanovitve podjetja velja za državljane EU in jim zagotavlja, da lahko ustanovijo podjetje v kateri koli državi članici in ne le v njihovi. Pravica do ustanovitve podjetja je trajna pravica. Svoboda zagotavljanja storitev pa je pravica državljanov, ki storitve opravljajo v eni od držav članic, da te storitve opravljajo tudi v drugih. To v EU smatrajo za začasno svobodo, ki nujno ne vključuje državljanstva.

Zakonodaja je v obeh primerih podobna. Obe pravici sta omejeni z Direktivo 64/221 , ko gre za javno politiko, javno varnost in zdravstveno varstvene razloge. Razlike so le na področju pravic delavcev in samozaposlenih na nekaterih področjih. Obe pravici veljata tako za državljane EU, ki so to po nacionalni pripadnosti in naturalizirane državljane katere od članic. Tudi za podjetja, ki imajo registrirano pisarno, centralno vodstvo ali sedež v EU, veljajo enaki pogoji.

Komisija in ministrski svet sta leta 1961 sprejela splošni program za ukinjanje restrikcij glede ustanavljanja podjetij. Podjetja, ki delujejo v skladu z zakoni ene od držav članic, njihova temeljna dejavnost pa poteka zunaj EU, morajo biti učinkovito in trajno povezana z gospodarstvom države članice. Nacionalna pripadnost partnerjev ali članov uprave kateri od držav članic ni dovolj za pridobitev te pravice. Zahteva po povezavi pomeni, da organizacija ne more dobiti dostopa na skupni trg, če le registrira družbo v kateri od držav članic, medtem ko vse njeno poslovanje poteka izven EU.

Zakoni tudi razlikujejo med osebami, ki so že ustanovila podjetje v kateri od članic in tistimi, ki tega še niso storile. Prve imajo namreč pravico, da v kateri koli državi članici EU ustanovijo tudi poslovalnice ali podružnice, druge pa lahko ustanovijo le eno podjetje.

Pravica, da lahko državljani, ki imajo podjetje v eni od držav članic, opravljajo storitve tudi za državljane katere druge države članice EU, vključuje industrijske in komercialne storitve, dejavnost obrtnikov in drugih profesionalcev, ne velja pa na področju transporta, zavarovalništva in bančništva. Za ta področja veljajo posebna pravila.

Na bančnem področju se EU zavzema za sprejem zakonodaje, ki uzakonja načelo ene same licence in nadzor tiste države članice, v kateri ima banka sedež. Medsebojno

priznanje pomeni, da lahko banka, ki ima sedež v eni državi članici, zagotovi neposredno storitev za stranke v drugi državi članici.

Med storitvami je liberalizacija transportnega sektorja, ki je bil močno reguliran, najbolj napredovala. Evropski svet je vse ukrepe potrdil v Beli knjigi oktobra 1993. Trije sklopi ukrepov, ki so jih sprejeli leta 1987, 1990 in leta 1992, so uvedli veliko fleksibilnost glede carin, letalskih licenc in dostopa do rednih domačih cestnih povezav za prevoznike, pri delitvi kapacitet za prevoz potnikov in implementacijo pravil konkurence.

Bilateralne cestne transportne kvote, ki zadevajo število tovornjakov, so bile ukinjene januarja 1993. Toda tovornjaki še vedno kar 30 % prevozov opravijo prazni. Tudi potniški transport je bil liberaliziran, toda zlasti v javnih transportnih podjetjih še ni prišlo do liberalizacije. V primeru železniškega transporta, ki je v večini primerov še v pristojnosti državnih monopolistov, liberalizacija po vzgledu na letalski prevoz še ni mogoča. Ločitev opravljanja železniških transportnih storitev in lastništva nad infrastrukturo bi lahko liberalizacijo pospešila. Toda pogledi na tovrstno liberalizacijo so v EU še vedno zelo različni.

2.3.4. Liberalizacija pretoka kapitala

Številne države članice EU so do slej že ukinile nadzor nad menjalnicami, kapitalske transakcije, ki so neposredno povezane z ostalimi tremi svoboščinami, pa so bile liberalizirane v zgodnjih 1960 letih. 67. člen Rimske pogodbe o ustanovitvi EGS⁸ zagotavlja, da bodo države članice med seboj progresivno ukinile vse omejitve za gibanje kapitala.... do stopnje, ki bo zagotovila pravilno funkcioniranje skupnega trga. Ministrski svet je že leta 1960 sprejel prvo, leta 1962 pa drugo direktivo za uresničitev tega načela in tako še stopnjeval svobodo gibanja kapitala glede na naravo teh tokov vse od neposrednih naložb do kratkoročnih in potencialno spekulativnih tokov. Po teh direktivah so bile članice brezpogojno obvezane liberalizirati tokove kapitala, ki so neposredno povezani s pretokom blaga in storitev (na primer za neposredne naložbe, investicije v nepremičnine, in komercialne kredite), ter kapitala posameznikov in delnic na borzah.

⁸ Ta člen ima zdaj oznako 73b.

Druga kategorija "pogojne" liberalizacije je bila uvedena za izdajanje obveznic in za kapitalske tokove povsem finančne narave, kot so dolgoročna posojila. Liberalizacija je ostala neobvezna za kratkoročna posojila in nove račune, ki so jih tuje banke odprle v članicah ES.

Najbolj celovit opis te liberalizacije lahko najdemo v poročilu o formiranju evropskega kapitalskega trga, ki ga je leta 1966 pripravila skupina strokovnjakov, ki jo je vodil Claudio Serge. Študija trdi, da bo kapitalski trg, ki bo obsegal celotno Evropo nujno potreben ne le za financiranje gospodarske rasti, temveč tudi za uresničevanje politike ES na drugih področjih. Evropski kapitalski trg naj bi bil nujen predpogoj za gospodarsko in monetarno unijo, ker naj bi prispeval k dobremu delovanju mednarodnega monetarnega sistema, ki bo temeljil na fiksnem menjalnem razmerju in povsem liberaliziranih menjalniških transakcijah (Padoa-Schioppa, 1994:51).

Prvi dve direktivi ministrskega sveta sta za dalj časa označili zadnji napredek ES na področju liberalizacije kapitalskih tokov. Komisija je tretjo direktivo pripravila leta 1967, vendar jo je morala po desetih letih neplodnega pogajanja s Svetom umakniti. Seveda pa je bilo sprejetih nekaj drugih direktiv, ki so se posredno dotikale tega področja: leta 1973 je bila sprejeta direktiva o finančnih institucijah (pravica do ustanavljanja in do zagotavljanja storitev) in leta 1977 direktiva o pravici do ustanavljanja in opravljanja poslov v kreditnih institucijah. Sprejeli so tudi direktive o zavarovalnicah in dve direktivi (1979 in 1980) ki sta dovolili, da se vrednostni papirji (*securities*) uvrstijo na uradne borzne liste, ter določili podrobnosti tega postopka.

Najpomembnejši določili v TEC sta člena 67. in 79., ki ju uvaja direktiva 88/361, ki je zamenjala direktivo z 11. maja 1960. Člen 67.⁹ prepoveduje:

- a) vse omejitve pri gibanju kapitala, ki je last posameznih državljanov držav članic,
- b) diskriminacijo, ki temelji na nacionalni pripadnosti ali stalnem bivališču strank ali kraju, kjer je kapital investiran.

Direktiva 88/361 o gibanju kapitala je pomemben korak pri uresničevanju skupnega trga. Olajšala naj bi na primer odpiranje bančnih računov ali pridobivanje posojil v bankah v drugih državah članicah. Rok za uresničitev te direktive (julij 1990) so države članice,

⁹ Člen ima zdaj oznako 73b.

razen Španije, Irske, Grčije in Portugalske spoštovale. Te države so si zagotovile prehodno obdobje: Irska, Portugalska in Španija do leta 1992 in Grčija do leta 1994.

Glavne usmeritve direktive so:

Države članice morajo zagotoviti, da ne bo omejitev pri prenosu kapitala, da pri izvajanju tekočih transakcij ne bodo postavljale omejitev in da ne bodo sprejemale diskriminatornih ukrepov.

Direktiva državam članicam tudi dovoljuje, da v izrednih razmerah omejijo gibanje kapitala, vendar omejitve sme trajati le določen čas in je predmet nadzora Evropske komisije.

3. INTEGRACIJSKI UČINKI

Carinska unija ukinja carine v trgovini znotraj unije, v trgovini s tretjimi državami pa članice sprejmejo skupno zunanjo carinsko tarifo. Ravno skupna zunanja carinska tarifa je tista, ki carinsko unijo ločuje od območja proste trgovine. V primeru slednjega vsaka država članica namreč lahko sama oblikuje lastno carinsko stopnjo za blago, ki je bilo uvoženo iz držav ostalega sveta. Toda sodelovanje v carinski uniji nujno ne pomeni bolj svobodnega trgovinskega režima za vse sodelujoče države. Za to obstajata dva razloga. Ker je skupna zunanja carinska tarifa sestavljena iz carinskih stopenj vseh sodelujočih, bo za nekatere države članice carinske unije ta po integraciji višja, kot je bila prej. In ker skupne carinske tarife ne prilagajajo ob vstopu vsake nove članice, so nekatere skupne zunanje carinske tarife lahko pomembno višje od tistih, ki jih je prej imela posamezna država. Kmetijstvo v Veliki Britaniji je bilo tak primer. Pred včlanitvijo je Velika Britanija precej kmetijskih izdelkov iz Commonwealtha uvažala brez carin, po vstopu v ES pa se je morala prilagoditi skupni kmetijski politiki.

3.1. Vrste učinkov integracije

V teoriji ekonomske integracije je uveljavljena delitev na statične in dinamične učinke povezovanja.

Statični učinki obsegajo neposredne učinke odprave ovir za trgovanje in zanje velja, da delujejo kratkoročno. Statični učinki so utemeljeni na načelih liberalistične doktrine, zato jim pogosto očitajo, da so abstraktni, nesprejemljivi v stvarnem ekonomskem dogajanju.

Pojasnimo jih z učinki ustvarjanja in odvracanja trgovanja kot najpomembnejšima proizvodnima učinkoma ter pogoji menjave in administrativnimi prihranki kot potrošnimi učinki (Balassa, 1961:22-25; Salvatore, 1990:288-294).

Posredni učinki odprave ovir za trgovanje in učinki gibljivih proizvodnih dejavnikov pa so dinamični oziroma dolgoročni učinki integriranja. Dinamični učinki so opredeljeni s pogoji gospodarskega razvoja. Za ekonomsko integracijo velja, da vzpostavlja ugodnejše pogoje za gospodarski razvoj kot nacionalna država. Pojasnjujejo pa jih predvsem z ekonomijo obsega, izboljšanjem tržne strukture in povečanjem investicij (Salvatore, 1990: 295).

Oboji vplivajo na gospodarsko učinkovitost in blaginjo in tako velja razumeti tudi trditev, da ostre meje med statičnimi in dinamičnimi učinki ni in da se celo prepletajo (Bobek, 1992:98). Tudi Baldwin, ki je znan po poudarjanju dinamičnih učinkov, ugotavlja, da ovire na faktorskih trgih delujejo tudi kot trgovinske in da njihova odprava lahko ustvarja poleg dinamičnih učinkov še trgovinske oziroma statične učinke (1990: 831) in opozarja, da ima liberalizacija trgovanja tudi dolgoročne učinke na gospodarsko rast in blaginjo (1992: 162).

Okoliščine v katerih bo carinska unija gotovo pripeljala do oblikovanja trgovine in povečanega blagostanja pa so (Salvatore, 1990:293-294):

- čim višje so pred unijo trgovinske bariere med državami članicami, večja je možnost, da bo oblikovanje carinske unije povečalo obseg trgovine med članicami, kot pa da bi trgovino odvrnilo od nečlanic k članicam ;
- čim nižje so ovire v trgovini carinske unije s preostalim svetom, manj je možnosti, da bo oblikovanje carinske unije pripeljalo do dragega odvracanja trgovine;
- čim večje je število držav, ki ustanovijo carinsko unijo in čim večje so te države, večja je možnost, da bodo proizvajalci s cenejšo proizvodnjo vključeni v carinsko unijo;
- čim bolj kompetitivna in ne komplementarna so gospodarstva držav članic, več bo možnosti za specializacijo v proizvodnji in za povečanje trgovine;
- čim bolj so članice carinske unije geografsko blizu, da so prevozni stroški čim manjša ovira za trgovanje;
- čim večja sta pred oblikovanjem carinske unije trgovina in gospodarsko sodelovanje med potencialnimi članicami, večje so možnosti za pomembnejše povečanje blagostanja.

3.1.1. Statični učinki

Osrednje mesto v klasični ekonomski teoriji zavzema ideal proste trgovine. Klasična analiza namreč ugotavlja, da vsako omejevanje proste trgovine in poseganje v gospodarstvo pomeni zmanjšanje blaginje. Sleherno odstranjevanje trgovinskih ovir pa pomeni povečevanje blaginje. Ker ekonomska integracija predstavlja ugodnejše pogoje trgovanja med državami članicami integracije, ima ugoden učinek na blaginjo. Še do srede prejšnjega stoletja so bili strokovnjaki prepričani, da ustanovitev carinske unije v vsakem primeru pomeni gibanje k prosti trgovini. Vendar integracija ohranja diskriminacijo navzven, zato ne pomeni najboljše oziroma optimalne rešitve problema gospodarskega razvoja. Z regionalnim integriranjem se gospodarstva le delno približajo idealu proste trgovine. Klasični pristop pri analizi učinkov integriranja so razvili Viner (1950), Meade (1955) in Lipsey (1970).

Tradicionalni pristop se izključno ukvarja z vlogo držav kot uvoznikov. Viner je pokazal, da ustanovitev carinske unije ni nujno ugodna za posamezne države, niti za carinsko unijo kot celoto ali za svet kot celoto. Razvil je koncepta ustvarjanja trgovine (*trade creation*) in preusmerjanja trgovine (*trade diversion*). Če ustanovitev carinske unije pripelje do preusmeritve domače porabe od relativno drage domače produkcije k relativno cenejši proizvodnji v državah partnericah ali v preostalem svetu ali v obeh potem govorimo o ustvarjanju trgovine.

Ta možnost nastane, ko relativno majhna država v mednarodni trgovini vstopi v carinsko unijo, ki ima velik delež svetovne trgovine. Cena določenega proizvoda drugih proizvajalcev v carinski uniji in v preostalem svetu je nižja od povprečne cene tega proizvoda v domačem gospodarstvu. Pred carinsko unijo so bili vsi tuji proizvajalci izločeni z domačega trga s carinami. Po vstopu v carinsko unijo in uvedbi skupne carinske tarife do preostalega sveta pa bo ta nova članica carinske unije blago začela uvažati iz držav partneric. Domača proizvodnja kot vir domače porabe bo zamenjana s proizvodnjo v drugih državah partnericah. Ta preskok z domače drage proizvodnje na cenejšo proizvodnjo partneric imenujemo ustvarjanje trgovine.

Viner pa je proučil tudi primer, ko sodelovanje v carinski uniji pripelje do preusmeritve trgovine s poceni proizvodnje na dražjo proizvodnjo: to je poimenoval preusmerjanje trgovine. Pred vključitvijo v carinsko unijo vse carine proti tretjim državam niso bile enako visoke in velikokrat so države uvažale iz tretjih držav, ki so za nek proizvod postavile najnižjo možno ceno. Toda po vključitvi v carinsko unijo, so bile ukinjene carine za proizvode iz drugih držav članic. Za domače potrošnike je postal uvoz iz držav partneric bolj ugoden, kot uvoz iz držav preostalega sveta. Čeprav je mogoče v tretjih državah izdelek kupiti po najnižji možni produkcijski ceni, to ne pomeni najnižje cene na domačem trgu. Ko pride do preusmeritve trgovine, cenejše blago iz tretjih držav nadomesti dražje blago iz drugih držav članic carinske unije.

Teorija druge najboljše možnosti (*theory of the second best*), pravi, da če ni mogoče zagotoviti vseh pogojev za povečanje blagostanja oziroma za dosego Paretovega optimuma, uresničitev toliko pogojev, kot je le mogoče, nujno oziroma navadno ne pripelje do druge najboljše rešitve. Zato oblikovanje carinske unije in ukinitve trgovinskih ovir le med članicami ne bo nujno pripeljalo do drugega najboljšega položaja blagostanja. Vinerjevo teorijo o drugi najboljši možnosti so za njim razvijali še Meade, Lipsey in Lancaster. Balassa pravi, da sta koncepta o ustvarjanju in odvrčanju trgovine nastala predvsem zato, da bi pokazala vplive oblikovanja carinske unije na alokacijo ekonomskih virov v okviru carinske unije in v tretjih državah (1965:19). Vinerjev koncept oblikovanja in odvrčanja trgovine pa še pridobi na pomenu, če upoštevamo razlike med državami v produkcijskih stroških in takoimenovanih vplivih na potrošnjo (*consumption effects*).

Če upoštevamo razliko v proizvodnih stroških na enoto, so pozitivni oziroma negativni učinki na blaginjo, ki so posledica oblikovanja carinske unije, prihranki pri stroških oziroma naraščanje stroškov proizvodnje enega izdelka in ne količina ustvarjene ali odvrnjene trgovine. Povečanje blaginje se bo torej nanašalo na prihranke pri stroških, ki nastanejo zaradi preusmeritve nakupov od dražjih do cenejših virov v okviru carinske unije, zmanjšanje blaginje pa je posledica večjih stroškov pri proizvodnji blaga v partnerski državi namesto v tretji državi. Namesto oblikovanja in odvrčanja trgovine zdaj govorimo o pozitivnih in negativnih produkcijskih učinkih integracije (Balassa, 1965: 20).

Balassa pojasni tudi razliko med proizvodnimi učinki in učinki na potrošnjo. Če so proizvodni učinki posledica preusmeritve nakupov določenega blaga od drage domače proizvodnje na cenejšo v drugi državi članici (pozitivni učinki) in od poceni tujega blaga na dražje izdelke iz države članice (negativni učinki), potem učinki na potrošnjo sprožijo zamenjavo domačih proizvodov in proizvodov iz tretjih držav s proizvodi izdelanimi v partnerski državi. Učinki na potrošnjo lahko pripeljejo do izboljšanja ali poslabšanja blagostanja. Medtem ko ukinitve diskriminacije med domačimi proizvodi in proizvodi partnerskih držav pomeni napredek (pozitivni učinek na potrošnjo), bo novo nastalo razlikovanje med izdelki partnerskih držav in proizvodi iz tretjih držav na domačem trgu (negativni učinek na potrošnjo) zmanjšalo blaginjo.

3.1.2. Dinamični učinki

Koncept ustvarjanja in preusmerjanja trgovine se ukvarja z alokacijo virov v statičnem okviru, v sistemu z danimi proizvodnimi faktorji in dano tehnologijo. Normalno je tudi, da predpostavimo, da gre za popolnoma kompetitivno tržno strukturo in da ni nobenih možnosti za ekonomijo obsega. Toda spremembe v trgovanju, ki nastanejo zaradi ustanovitve carinske unije, lahko pripeljejo do večje konkurence in ustvarijo možnosti za razvoj ekonomije obsega. Ti dinamični dejavniki imajo lahko celo močnejši vpliv na članice carinske unije kot pa statični učinki.

Vključitev v carinsko unijo pomeni razširitev trga in povečano stopnjo konkurence v domačem gospodarstvu. Od tod prvotna razvrstitev dinamičnih učinkov na učinke ekonomij obsega, ki pomenijo prilagajanje podjetja oziroma proizvodnih serij optimalni velikosti in predstavljajo tako imenovane notranje prihranke in učinke zunanjih ekonomij, ki so posledica sprememb tržnih struktur in nastopijo zaradi splošnega razvoja gospodarstva (Balassa, 1961:120-127).

Baldwin je dinamične učinke označil kot spodbujeno investicijsko in inovativno dejavnost, višjo produktivnost dela in povečano produkcijo (1989:248). Kreinin pa jih je opredelil kot spremembo v stopnji gospodarske rasti, ki je posledica širitve trga in povečanja produkcijskih virov za gospodarski razvoj (Bobek, 1992:103). Integracija vpliva

na povečanje obsega proizvodnih dejavnikov, na učinkovitejše izkoriščanje obstoječih virov, povzroča strukturne spremembe in pospešuje mednarodno delitev dela.¹⁰

Največji dinamični učinek oblikovanja carinske unije je povečana konkurenca. Ta omogoča obstoj številnejših podjetij optimalne velikosti, povečuje možnosti izbire, omogoča substitucijo med proizvodi. Ko so trgovinske ovire med članicami carinske unije ukinjene, morajo proizvajalci v državi članici postati bolj učinkoviti, da so konkurenčni z drugimi proizvajalci v carinski uniji. Konkurenca tudi izpodriva monopole ali pa vsaj slabi njihovo moč. Vendar obstaja nevarnost, da oblike poslovanja, kot so nezakonita tajna dogovarjanja in dogovori o delitvi trgov, ki so prej omejevali konkurenco v posameznih državah, nadomestijo podobne navade, ki pa veljajo za celotno carinsko unijo.

Konkurenco pojmuje kot mehanizem, ki subjekte sili k racionalnemu ravnanju. Pozitivni učinki konkurence so zlasti: uporaba učinkovitejših produkcijskih metod, alokacija produkcijskih virov v bolj produktivne naložbe, dvig kupne moči zaradi nižjih cen, stabilnost cen in gospodarska rast. Prosta konkurenca ima številne prednosti, tako v učinkovitejši alokaciji virov in večji izbiri za potrošnike, kot v avtonomnosti poslovnih odločitev in pri gospodarskem razvoju (Pichler, 1993:23; Artis, 1994:119). Razvoj novih proizvodov in proizvodnih postopkov je odvisen predvsem od stopnje konkurence na trgu; saj velja, bolj konkurenčno kot je okolje, bolj je odprto za spremembe. Večja konkurenca praviloma okrepi tudi raziskovalno delo, uporabo novih tehnologij in izmenjavo informacij.

Slednje je toliko bolj pomembno, ker so, kot trdi Svetličič (2000:528) glavni vir konkurenčnosti v 90. letih postali znanje in informacije nasploh (ne le tehnološke). Hkrati je po njegovem pridobival na pomenu tudi dejavnik časa. Bolj konkurenčen je

¹⁰ El-Agraa je med dinamične učinke integriranja prištel (El-Agraa 1989: 26-27):

- ekonomijo obsega, ki je posledica večjega trga za podjetja in industrijske sektorje, ki pred nastankom integracije niso izkoriščala optimuma kapacitet;
- zunanje ekonomije lahko negativno vplivajo na specifično in splošno strukturo stroškov;
- polarizacijski učinek nastane, če se ugodnosti povečevanja trgovine koncentrirajo ali če en del carinske unije privlači proizvodne faktorje in to absolutno ali relativno poslabša gospodarske razmere v neki drugi državi članici carinske unije;
- vpliv na lokacijo in obseg naložb;
- vpliv na gospodarsko učinkovitost in stabilnost trgovinskih transakcij zaradi povečane konkurence in sprememb v zanesljivosti transakcij.

tisti, ki svoj izdelek, naredi hitreje od drugih in ga je sposoben takoj prodajati sočasno na čim večjem številu poglavitnih svetovnih trgov.

Drugi dinamični učinek carinske unije, ki je posledica povečanega trga, je ekonomija obsega. Nacionalna tržišča so običajno preozka za doseganje optimalnega obsega proizvodnje ter izkoriščanje sodobnih tehničnih dosežkov. Toda treba je poudariti, da tudi majhna država, ki ni članica nobene carinske unije, lahko preseže majhnost domačega trga in doseže ekonomijo obsega z izvozom v preostali svet.

Večji trg carinske unije, večje povpraševanje, ter nadaljnja rast povpraševanja, ki je posledica rasti blaginje in izboljšanja konkurenčnosti na mednarodnih trgih, krepijo donosnost podjetij. Kljub zaostrenim konkurenčnim pogojem pa povpraševanje presega zmogljivosti posameznih proizvajalcev. Spodbuja jih, da omejujejo proizvodni program, da opuščajo majhne serijske industrijske proizvodnje, saj z ekonomijami obsega znižujejo povprečne proizvodne stroške na enoto proizvoda, fiksni stroški se razporejajo na večje število proizvodov in tako dosegajo boljše proizvodne rezultate. Ekonomija obsega pomeni proizvodnjo v velikem obsegu, ki temelji na specializaciji, standardizaciji in racionalnem izkoriščanju proizvodnih zmogljivosti. Izkoriščanje ekonomije obsega pomeni zniževanje stroškov na enoto proizvoda (Hogendorn, 1987:92-97).

Poleg ekonomije obsega vpliva na blaginjo tudi učinek učenja skozi delo (*learning by doing: economies of scale of learning*). S proizvodnjem izdelka podjetje nabira izkušnje in zaradi tega uspeva zniževati proizvodne stroške in povečevati produktivnost dela. Večja so proizvodne serije, hitrejša je kopičenje izkušenj. Trg carinske unije omogoča produkcijo v večjem obsegu kot posamezni nacionalni trgi in tako bogati potencial znanja in izkušenj, podjetja z njimi hitreje izpopolnjujejo proizvodne postopke, to pa prinaša stroškovne prednosti in povečuje konkurenčno sposobnost (Pichler, 1994:161; Masala, 1995:4).

Skupaj z učinkom učenja z delom predstavlja ekonomija obsega ekonomično razvijanje gospodarske dejavnosti. Večja akumulativna sposobnost podjetja v konkurenčnem okolju trga carinske unije spodbuja lastne raziskave, pripomore k inovativni dejavnosti in sproža tehnološki napredek.

Prestrukturiranje gospodarstva pomeni preoblikovanje proizvodne strukture. Z odpravljanjem diskriminacije med domačimi in tujimi proizvodi nastopi potreba po premestitvi proizvodnih dejavnikov v bolj produktivne dejavnosti. Rast mednarodne menjave, ki sledi vključitvi v carinsko unijo, pomeni premik k specializaciji na osnovi primerjalnih prednosti. Selitev delovne sile in kapitala iz manj produktivnih v bolj produktivne sektorje pospeši gospodarski razvoj. Učinek prestrukturiranja je odvisen od velikosti prelivanja zaposlenosti in od razlik v produktivnosti med sektorji, ki izgubljajo in sektorji, ki pridobivajo na zaposlenosti (Senjur 1993:248-252). Strukturni učinek pokaže, da je gospodarski razvoj možen tudi z obstoječimi, prestrukturiranimi zmogljivostmi.

Rast povpraševanja je tudi dejavnik povečanega interesa investorjev za naložbe. Liberalizacija finančnih storitev dodatno spodbudi investicije, ker zniža ceno kapitala. Trg carinske unije prispeva k manjšemu tveganju naložb, k manjši nestabilnosti in nepredvidljivosti gospodarskega razvoja. Večja stabilnost cen in umirjanje tečajnih nihanj ustvarjata privlačnejše okolje za neposredne tuje investicije. Prednost takega trga je tudi v tem, da je sprejemljivejši za obsežne investicijske projekte z daljšim obdobjem vračanja. Integriranje vpliva tudi na rentabilnost in na strukturo vlaganj, na premik od manj k bolj učinkovitim naložbam. Spremembam v donosnosti investicij dajejo nekateri gospodarstveniki celo prednost pred samim povečanjem investicijske aktivnosti (Bobek 1994:191).

Investicije so tudi medij prenosa novih znanj in tehnologij v proizvodnjo. Nove tehnologije pa so najpomembnejši dejavnik večje konkurenčnosti in učinkovitosti produkcije. Tehnološki napredek pomeni spremembo v načinu proizvodnje, kar poveča produktivnost dela. Kaže se v novem znanju v produkciji določenega proizvoda ali v uvajanju novih proizvodov. Tehnološke izboljšave se izrazijo v ekstra dohodkih ali nižjih cenah (Kovač 1987:61,77). Delitev dela in specializacija povečujeta spretnost delavcev, omogočata izume in uvajanje novih tehnologij. Povečan obseg investicij spodbujen z večjimi donosi, kot jih zagotavljajo nacionalni trgi, dodatno prispeva k tehnološkemu razvoju (Baldwin 1989:250). Posebej pomemben je prenos tehnologij iz drugih okolij z neposrednimi tujimi investicijami. Skupna raziskovalna in razvojna dejavnost in mobilnost delovne sile prispevata k obogatitvi znanj. Pripadnost trgu carinske unije in posebej povečana soodvisnost gospodarskega razvoja držav članic sta dejavnika, ki

olajšata dostop do novih tehnologij. Želja po večjem dobičku pa nenehno spodbuja investicijsko in inovacijsko dejavnost in je gonilna sila tehnološkega napredka.

Dinamični učinki oblikovanja carinske unije so domnevno veliko večji od statičnih. Salvatore (1990:296) trdi, da so vsaj 5 do 6 krat večji kot statični. Razen ekonomije obsega pa so drugi dinamični učinki zelo dolgoročni in jih ni mogoče obdelati v tradicionalni ekonomski obliki.¹¹

Na oblikovanje mednarodnih ekonomskih integracij hkrati z ekonomskimi delujejo tudi politični dejavniki. Integracija pomeni možnost za uresničevanje različnih političnih ciljev, kot so: krepitev mednarodne moči, širitev vplivnega območja, širjenje ideologije, zagotavljanje miru. Zato nanjo vedno deluje vrsta dejavnikov. Na odločitev za oziroma proti oblikovanju integracije dostikrat odločilno vpliva tudi podpora ali nasprotovanje glasnih in vplivnih manjšin, ki bi jim tovrstno povezovanje koristilo ali pa bi jih prizadelo.

Svetličič (2000:52-53) splošne učinke na gospodarstvo opredeli tudi glede na hitrost vključevanja posamezne države v ekonomsko integracijo. V primeru slovenskega vključevanja v EU med prednosti hitre vključitve našteje:

- dvig blaginje zaradi pozitivnih neto učinkov integriranja
- povečan izvoz
- dvig učinkovitosti, doseganje ekonomij obsega in koristi od večje specializacije bodo pospešile rast
- hitra vzpostavitev nove gospodarske strukture
- hitrejša realizacija dolgoročnih dinamičnih učinkov pospeši rast in produktivnost, omogoči večji dostop do znanstvenoraziskovalnih dosežkov, zaradi konkurence da večji impulz domačemu znanstvenoraziskovalnemu delu
- hitrejše tehnološko posodabljanje gospodarstva
- padec cen dvigne konkurenčnost proizvajalcev
- več tujih neposrednih naložb
- boljši rating pri ocenah tveganj
- zmanjšanje realnih transakcijskih stroškov
- hitrejša preobrazba javnega sektorja.

¹¹ Na primer: povečana konkurenca, ki pripelje do uveljavitve najboljše poslovne prakse, je videti kot neke vrste naivna sociološko psihološka abstrakcija, ki nima prave povezave z željami morebitnih članic ekonomske integracije ali njenim uresničevanjem.

Slabosti hitre vključitve pa po njegovem so:

- relativno zaostajanje trgovine z nečlanicami integracije
- Acqui ni optimalen sistemski okvir za države v tranziciji
- nepripravljenost na povečan uvoz privede do zapiranja nekaterih dejavnosti
- zaradi nepripravljenosti domačih podjetij imajo tuja več koristi od odpiranja trgov
- tehnološko zaostajanje vpliva na zadrževanje obstoječe gospodarske strukture
- tuje neposredne naložbe nadomeščajo tudi tista domača podjetja, ki bi se, če bi imela več časa, lahko preobrazila.

1. EU IN PROMET Z NEPREMIČNINAMI

4.1. Lastninska pravica in razlogi za poseben pravni režim nepremičnin

Lastninska pravica je temeljna stvarna pravica, ki nosilca upravičuje, da ima stvar v posesti, jo uporablja in z njo razpolaga. Lastnine v abstraktni obliki, ki bi zajela vse stvari, ni. Obseg in vsebina lastnine sta odvisna od ekonomskega in pravnega pogleda. Šinkovec pravi, da v današnjem času obstaja toliko pravnih oblik lastnine, kolikor je vrst materialnih dobrin, ki so predmet lastninske pravice. (1994:43).

V sodobnih pravnih sistemih je izjemno pomembna razdelitev na nepremične in premične stvari. Ti vrsti se ne razlikujeta samo zaradi naravnih lastnosti, kot bi to izhajalo iz samega poimenovanja, temveč tudi zaradi posebnega ekonomskega pomena nepremičnin. Čeprav opredelitve večinoma izhajajo iz naravnih lastnosti, zgodovinska primerjava pravnih virov kaže, da je poleg premičnosti odločilen ekonomski pomen stvari v določenem času oziroma prostoru. V rimskem pravu je bila posebej pomembna delitev na "*res mancipi*" in "*res nec mancipi*". V prvo kategorijo so spadala vrednejša zemljišča, zemljiške služnosti, ter sužnji in živina. V Justinijanovem času je to razdelitev začela nadomeščati delitev na premične in nepremične stvari. V socialističnem pravnem sistemu je imela pomembnejše pravne posledice delitev na proizvodna sredstva in na predmete osebne porabe (Ilešič 1995: 497).

Da je opredelitev določene stvari za nepremičnino v glavnem posledica ekonomskega pomena, morda najbolje dokazuje lastninskopravni režim morskih ladij. Čeprav naj bi se po samem smislu stvari ladje čim več premikale, jih včasih izrecno uvrščajo med

nepremičnine. V slovenskih zakonih je ladja sicer razglašena za premočnino, vendar je njen lastninsko pravni režim praktično identičen z nepremičninskim.

Najpomembnejše značilnosti nepremičnin so (Ilešič 1995:498-499):

- nepremičnina se ne premika
- nepremičnine, razen v redkih izjemah, ni mogoče uničiti
- nepremičnina je ekonomsko, psihološko, pravno trajna dobrina
- nepremičnina je ponavadi vredna več kot premočnina
- nepremičnina je zelo pomemben del prostora, zato je njen pravni režim v mnogočem odvisen od določil o urejevanju in varstvu okolja.

Opredelitev in ureditev lastnine in lastninske pravice najdemo v zakonikih vseh starejših držav. Francoska Deklaracija o pravicah človeka in državljana (1789) na primer v 17. členu lastnino opredeljuje kot nedotakljivo, sveto pravico, ki je ni mogoče nikomur odvzeti, razen v primeru, da obstoji očitna z zakonom utemeljena obstoječa javna potreba. V tem primeru je potrebna predhodna in pravična odškodnina. Ustava ZDA (1788) določa, da lastnina tako kot življenje ne more biti podvržena moči države. V Weimarski ustavi (1919) pa je prvič poudarjena tudi socialna funkcija lastnine, saj mora biti njeno izvrševanje hkrati tudi v službi obče blaginje.

Danes razvite družbe lastninsko pravico obravnavajo kot temeljno človekovo pravico v povezavi z drugimi človekovimi pravicami. Zaznati pa je tudi iskanje ravnotežja med interesom posameznega lastnika in javnim interesom. Tradicionalno pojmovanje lastninske pravice kot neodtujljive in absolutne pravice ne velja več. Država lahko v mejah ustavnih določb lastnikom stvari nalaga, da nekaj storijo, dopustijo, opustijo, vedno v skladu s ciljem, ki je splošno sprejet – varovanje določenih dobrin in vrednot. (Šinkovec 1994:43). Varstvo lastninske pravice je torej lahko omejeno zaradi njene gospodarske, socialne in ekološke funkcije.

Ekonomska funkcija lastnine se izraža preko individualnega interesa posameznika v podjetništvu in za povečanjem dobička. Država si tako zagotavlja družbeni razvoj in uresničevanje družbenih potreb. Ko država opredeljuje svoj gospodarski in tržni sistem, nekatere pristojnosti delegira na gospodarske enote, nekatere pa prevzame sama. S pravnimi akti opredeli ekonomske funkcije določenih dobrin, gospodarske subjekte ter

njihovo poslovno sposobnost. V določenih primerih zaradi splošnega interesa predpiše koordinacijo.

Socialna funkcija lastnine je povezana s pojmom socialne države. Temelji na politiki o človeku in pravičnosti. Sodelovanje med državo in posameznikom naj bi zagotovilo splošno blagostanje. To sodelovanje se odraža v zakonodaji in načrtovanju razvoja, vendar mora upoštevati načela pravne države in pravne varnosti.

Ekološka funkcija lastnine državi omogoča varovanje in zaščito narave. Temeljni cilj te funkcije je zagotoviti tako ravnanje človeka, ki omogoča ohranitev temeljnih življenjskih pogojev. Država lahko zaradi varovanja naravnih dobrin poseže v lastnino. Med naravne dobrine prištevamo živalske in rastlinske vrste, rodnost zemlje, krajinski izgled, vodo, zrak in podobno.

4.2. Nepremičninska zakonodaja v EU

Pravo EU pozna le nekaj predpisov, ki se nanašajo na pravno urejanje prometa z nepremičninami. To so izvedbeni predpisi, ki naj zagotovijo uresničevanje štirih svoboščin: prostega pretoka blaga, kapitala in storitev ter svobodnega gibanja ljudi. Člen 222. TEC določa, da se pogodba načelno ne dotika lastninske ureditve v posameznih državah članicah, vendar pa vsebina štirih svoboščin narekuje prilagajanje zakonodaj držav članic na področju prometa z nepremičninami. Države članice naj bi torej zmanjševale število predpisov, ki omejujejo promet z nepremičninami. Člen 6. TEC vsebuje prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva. Ta prepoved pomeni, da države članice v okviru ustanovitvene pogodbe in v njej zajamčenih svoboščin ne smejo privilegirati svojih državljanov v primerjavi z državljani drugih držav članic. Da to velja tudi na področju urejanja prometa z nepremičninami je 30. maja 1989 razsodilo Sodišče Evropskih skupnosti v razsodbi RS 305/80; Slg 1989, 1461/1478 proti Grčiji. Grčija je več kot 50 % svojega ozemlja namreč razglasila za obmejni pas, v katerem je bilo tujcem, torej tudi državljanom ES, prepovedano kupovati zemljišča itd. Sodišče Evropskih skupnosti je tako rešitev zavrnilo (Serajnik 1998: 2).

Po evropski praksi je prepovedana tudi vsaka indirektna ali skrita diskriminacija na podlagi državljanstva. Skrita diskriminacija je navezovanje predpisov na okoliščine, ki jih

lastni državljani praviloma ali vsaj bistveno lažje izpolnjujejo kot pa državljani drugih držav članic EU. Omejitve, ki jih države članice vendarle lahko sprejmejo, pa so omejitve, ki izhajajo iz skrbi posameznih držav za urejanje socialnih razmer, iz skrbi za urejen prostor (pokrajino) in za smotrno izkoriščanje omejenega poselitvenega in gospodarskega prostora. Vendar morajo te omejitve veljati tako za domače državljane kot za državljane drugih držav članic EU.

Posebne omejitve je mogoče sprejeti le glede:

- nepremičnin v nacionalnih parkih
- nepremičnin, ki so del naravne in kulturne dediščine
- obalnih nepremičnin pod pogojem, da se vnaprej določi poseben varovalni pas, v katerem bi veljal poseben režim.

Države omejitve lahko uvedejo v obliki dovoljenja za pridobitev lastninske pravice s predkupno pravico, zahtevajo obvezno registracijo nakupov nepremičnin, pridržijo si pravico do razlastitve ali določijo predkupno pravico v korist države. Dopustno je tudi posredno omejevanje s pomočjo drugih predpisov. Tako na primer je mogoče določiti posebne pogoje za opravljanje dejavnosti prometa z nepremičninami in posebne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati subjekti, ki to dejavnost opravljajo.

EU dopušča tudi možnost drugačnega režima ureditve lastninskih pravic na nepremičninah za državljane nečlanic EU.

4.3. Pravni okvir za urejanje prometa z nepremičninami

Urejanje prometa z nepremičninami poteka na več ravneh. Na ravni EU so štiri svoboščine in prepoved diskriminacije po kriteriju državljanstva znotraj EU. Druga raven pa so predpisi posameznih držav ali tudi njenih zveznih dežel in sicer na ustavni, zakonski in podzakonski ravni. Pomembne so še pristopne pogodbe posameznih držav članic, ki tudi vsebujejo posebne dogovore oziroma pogoje (na primer prehodna obdobja na tem področju ali pa stalne izjeme).

Če se državljan EU sklicuje na prosti pretok kapitala, na splošno svobodo gibanja, na svobodo opravljanja storitev in na svobodno ustanavljanje podjetij, potem EU načelno

ne predvideva možnosti za omejevanje pri prometu z nepremičninami. Države so pri tem zavezane priznati kupne namene, ki so povezani z eno od štirih svoboščin ali povedano drugače: omejitve so mogoče le, če se nanašajo na primere izven naštetih svoboščin.

Promet z nepremičninami predstavlja tisti sklop predpisov, ki s svojim preveč restriktivnim izvajanjem v posameznih državah vodi v neskladje z drugimi svoboščinami uveljavljenimi v EU. V prvi vrsti gre za pretok delovne sile. Ta zajema prost pretok iskalcev zaposlitve, pri čemer morajo biti državljani EU, ki najdejo delo v kateri od držav članic, zagotovljene enake pravice, kot jih imajo domačini. Načelo enakosti državljanov EU in domačinov naj bi privedlo do odprave razlik pri zaposlovanju, zaslužku in delovnih razmerah, do katerih prihaja zaradi različnega državljanstva. Iz tega tudi sledi, da mora biti vsem državljanom EU zagotovljena tudi pravica do nakupa lastniškega stanovanja pod enakimi pogoji, kot veljajo za domačine.

Pravica prostega pretoka delojemalcev, ki ne vsebuje le svobode gibanja, zaposlitve in bivanja znotraj EU, temveč tudi pravico, da si delojemalec iz katerekoli države članice EU poišče, najame ali kupi stanovanje za bivanje pod enakimi pogoji kot državljani države gostiteljice, je zajamčena že v 48. členu TEC. Da bi zagotovili enotno ureditev tega vprašanja na celotnem ozemlju ES je Svet ministrov 15.10.1968 sprejel uredbo 1612/68, uredba 1251/70 z dne 29.6.1970 pa te pravice razširi tudi na čas, ko delojemalec ni več zaposlen (Serajnik 1998: 2).

V primeru upokojitve delojemalec pravice ohrani, če je bil v tej državi članici zaposlen vsaj zadnjih 12 mesecev in je tam stalno bival vsaj zadnja 3 leta. Za primer invalidnosti velja 2-letni bivalni rok, ki pa odpade, če gre za delovno nezgodo ali poklicno bolezen s pravico do rente ali pokojnine v določeni državi. Sicer pridobi delojemalec po triletnem bivanju in zaposlitvi pravico do stalnega bivališča.

Prosti pretok delovne zagotavlja tudi pravico do ustanavljanja podjetij in gospodarskih družb, to pa pomeni, da imajo samostojni podjetniki iz drugih držav članic EU pravico do nakupa nepremičnin pod enakimi pogoji kot domačini. Še posebno težo dobi pravica do ustanavljanja podjetij zaradi dejstva, da s sabo nosi tudi pravico samostojnih podjetnikov do nakupa zasebnih stanovanj.

Svoboda opravljanja storitev znotraj ES, torej obrtniških, trgovskih in rokodelskih storitev ter storitev svobodnih poklicev je zagotovljena v 59. členu Pogodbe o ustanovitvi EGS¹². Na tem področju je ES izdala več predpisov.

Direktiva 75/34 z dne 17.12.1974 predvideva pravico državljanov ES in njihovih družin, da ostanejo v drugi državi članici tudi tedaj, ko so z opravljanjem storitev že končali. Glede pravice v prometu z nepremičninami velja podobno kot glede prostega gibanja delojemalcev. Izvajalec storitev lahko najame ali kupi stanovanje, če ga potrebuje za oziroma v zvezi z opravljanjem storitev v določeni državi. Direktiva 67/43 je to pravico najprej zagotovila trgovcem z nepremičninami za posredniško dejavnost. Sodišče Evropskih skupnosti (razsodba števil. 1988, 29,53) pa jo je razširilo tudi na druge poklice na področju storitvene dejavnosti (Serajnik 1998: 2).

Direktive Ministrskega sveta z dne 28.6.1990 (180/26, 180/28 in 180/30) ustanavljajo tudi splošno bivanjsko pravico državljanov EU. Po direktivi 90/364 si državljani EU lahko tudi brez posebnih razlogov, kot so zaposlitev, opravljanje storitev, prenos kapitala in ustanavljanje podjetij, izberejo bivališče v katerikoli državi članici EU. Vendar tukaj velja pogoj, da imajo ti državljani in člani njihovih družin zdravstveno zavarovanje in zadostna eksistenčna sredstva, tako da ni nevarnosti, da bi morali zaprositi državo gostiteljico za socialno pomoč (Serajnik 1998:3). Te direktive se izrecno ne dotikajo vprašanja, kako države članice urejajo promet z vikendi. Iz tega lahko sklepamo, da so omejitve glede vikendov dopustne, če seveda ne gre za diskriminacijo po kriteriju državljanstva. Pri tem je tudi prepovedana indirektna diskriminacija, ki ne temelji na državljanstvu, temveč na drugih razlogih, če po svojem učinku dejansko zapostavlja državljane drugih držav članic EU.

Ureditve v zvezi s prometom z nepremičninami in urejenost na tem področju pa je treba uskladiti s še enim od stebrov enotnega evropskega trga: s prostim pretokom kapitala. Na podlagi tega so države članice dolžne odpraviti vse neposredne in posredne ovire zakonske, administrativne in druge narave, ki vplivajo na promet stvarnega in finančnega kapitala. Sem spadajo tudi naložbe v nepremičnine, tako da si morajo države članice prizadevati tudi na tem področju za večjo liberalizacijo.

¹² Prvotno se je člen zavzel, da članice ES pospešeno odpravijo (*progressively abolish*) ovire za opravljanje storitev, zdaj pa je oviranje prepovedano (*prohibited*).

Prosti pretok kapitala v državah članicah ES je uredil 67. člen Pogodbe o ustanovitvi EGS¹³. ES je to pravico v direktivi 88/361 konkretizirala: v nomenklaturu prometa s finančnim kapitalom so poleg direktnih naložb in drugega kapitalskega prometa uvrstili tudi investicije v nepremičnine (Serajnik 1998:3). Investicije v nepremičnine obsegajo nakup vseh vrst nepremičnin za najrazličnejše namene. Tu so vsebovane tudi druge pravice, kot sta uporabna in zakupna pravica. Pravo ES pri tem ne razlikuje, ali gre za fizično ali pravno osebo. Edini kriterij pa ni državljanstvo, temveč bivališče ali sedež v EU¹⁴.

Če bi sledili odločitvi Sodišča Evropskih skupnosti v znamenitem primeru "*Cassis de Dijon*" (120/8), so pri prostem pretoku blaga dopustne le še take omejitve, ki niso diskriminatorne, ki so nujno potrebne in tam, kjer ni predpisov EU. Javni red, varnost in zdravje so lahko posebno tehtni razlogi za take omejitve. Nekateri avtorji to zagovarjajo z argumentom, da sta si prosti pretok blaga, ki ga je sodišče v imenovani sodbi obravnavalo, ter prosti pretok kapitala tako podobna, da ima sodba veljavo tudi za slednjega.

Omeniti je treba še, da se svoboščine v EU deloma nanašajo tudi na državljane tretjih držav, ki stalno bivajo v eni od držav članic in se sklicujejo na prosti pretok kapitala ali na svobodno opravljanje storitev. Prevladujoče mnenje o neomejeni svobodi kapitalskega prometa pa je, da bi morali popolnoma odpreti nepremičninski trg za vse tujce, le da stanujejo v EU.

4.4. Ustave evropskih držav in urejanje instituta lastnine na nepremičninah

Evropske države imajo v svojih ustavah različno urejen institut lastnine in lastninskih pravic tujcev. Glede na ustavno ureditev instituta lastnine bi jih lahko razdelili na dve temeljni skupini:

- v prvo skupino sodijo države, katerih ustave institut lastnine urejajo na splošni ravni, podrobneje pa ga urejajo z zakoni. V to skupino spada večina držav članic EU, skoraj vse kandidatke za članstvo pa tudi preostale evropske države.

¹³ Člen ima zdaj oznako 73b.

¹⁴ Direktiva je še vsebovala izjeme glede pridobivanja pravic na vikendih in drugih počitniških objektih, po novem členu Pogodbe o ustanovitvi EGS 73 c-f pa to ni več mogoče.

- v drugo skupino sodijo države, katerih ustave ne vsebujejo nobenih določb o institutu lastnine. Takšna ureditev je značilna za manjše število evropskih držav. To so Avstrija, Francija, Finska, Velika Britanija, Švedska, Malta in Latvija.

Ustave, ki vsebujejo določbe o institutu lastnine in opredeljujejo odnos do tujcev na tem področju, pa bi lahko razdelili (Ureditev instituta lastnine 1996: 1):

- ustave, ki tujcem omogočajo pridobitev pravice na nepremičninah pod določenimi pogoji
- ustave, ki tujcem ne dovoljujejo pridobitve lastninske pravice na nepremičninah
- ustave, ki tujcem dovoljujejo pridobitev uporabne, ne pa tudi lastninske pravice
- ustave, ki ne omenjajo lastninskih pravic tujcev na nepremičninah ali kaj podobnega.

Ustave nekaterih držav kandidatk za članstvo v zadnjem krogu širitve EU so torej vsebovale določbe o omejevanju oziroma prepovedi lastninske pravice tujcev na nepremičninah. Vendar pa pri sklenitvi Sporazuma o pridružitvi med EU in posameznimi državami niso imele nobenih težav. Podobne omejitve, kot jih je pred spremembo ustave poznala tudi Slovenija, je bilo mogoče zaslediti v ustavah Estonije, Litve, Romunije in Bolgarije.

Izrecno prepoved lastninske pravice tujcev na zemljiščih vsebujeta ustavi Bolgarije in Romunije. Romunska ustava tujcem izrecno prepoveduje posedovanje zemljišč. Bolgarska ustava pa dopušča pravico do uporabe zemljišča z izjemo dedovanja. V tem primeru mora tujec lastninsko pravico prenesti na osebo, ki ima bolgarsko državljanstvo. V obeh državah že poteka postopek za spremembo ustave, v Bolgariji pa tujci v praksi nepremičnine tudi že lahko kupujejo.

Pred letom 1993 estonska ustava tujcem ni neposredno prepovedovala pridobivanja lastninske pravice na nepremičninah. V njej tudi ni bilo izrecne prepovedi pridobivanja lastninske pravice na zemljiščih, je pa dopuščala možnost, da zakon v javnem interesu določi kategorije posesti v tej državi, ki jih lahko posedujejo le državljani Estonije (pravne osebe, lokalne skupnosti, država). Leta 1993 so estonsko ustavo dopolnili. Z amandmaji so določili pogoje, pod katerimi lahko tuje fizične ali pravne osebe od leta 1993 pridobivajo lastninsko pravico na nepremičninah in zemljiščih.

Litva je v svoji ustavi določila kategorije nepremičnin, ki jih tujci ne morejo kupiti. Tako je zaščitila svoje celinske vode, gozdove, parke, poti, zgodovinske, arheološke in kulturne objekte ter objekte državnega pomena. Z ustavo je prepovedala lastninsko pravico tujcev nad zračnim prostorom in v gospodarskih območjih v Baltskem morju.

Vendar pa za dejansko ureditev lastninske pravice tujcev na nepremičninah niso pomembna le ustavna določila. Ta največkrat ne povedo veliko o ureditvi teh pravic. Dejanske omejitve so skrite v zakonskih določbah, ki podrobno urejajo lastninske pravice.

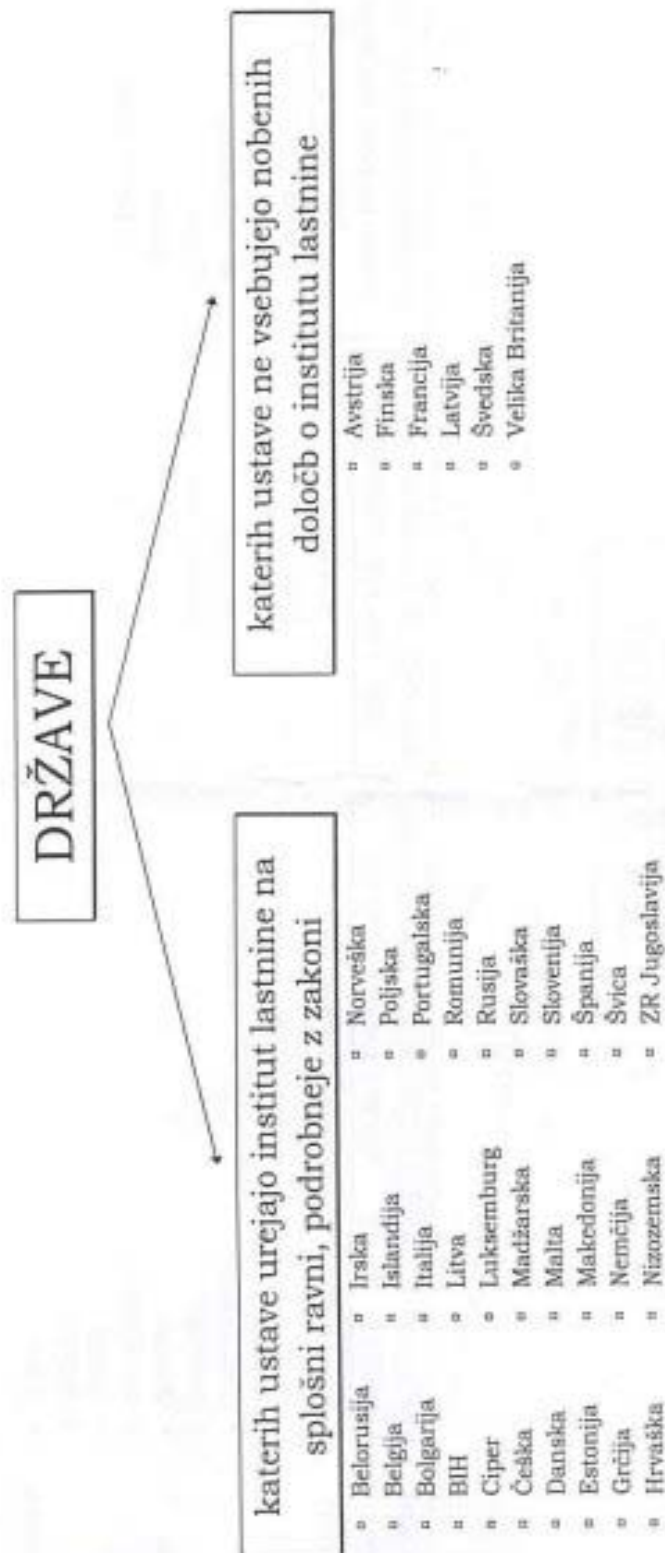


Tabela 4.1: Ustavna ureditev instituta lastnine v evropskih državah
 Vir: (1996) Ureditev instituta lastnine in lastninskih pravic na nepremičninah v ustavah evropskih držav: Primerjalni pregled, Ljubljana

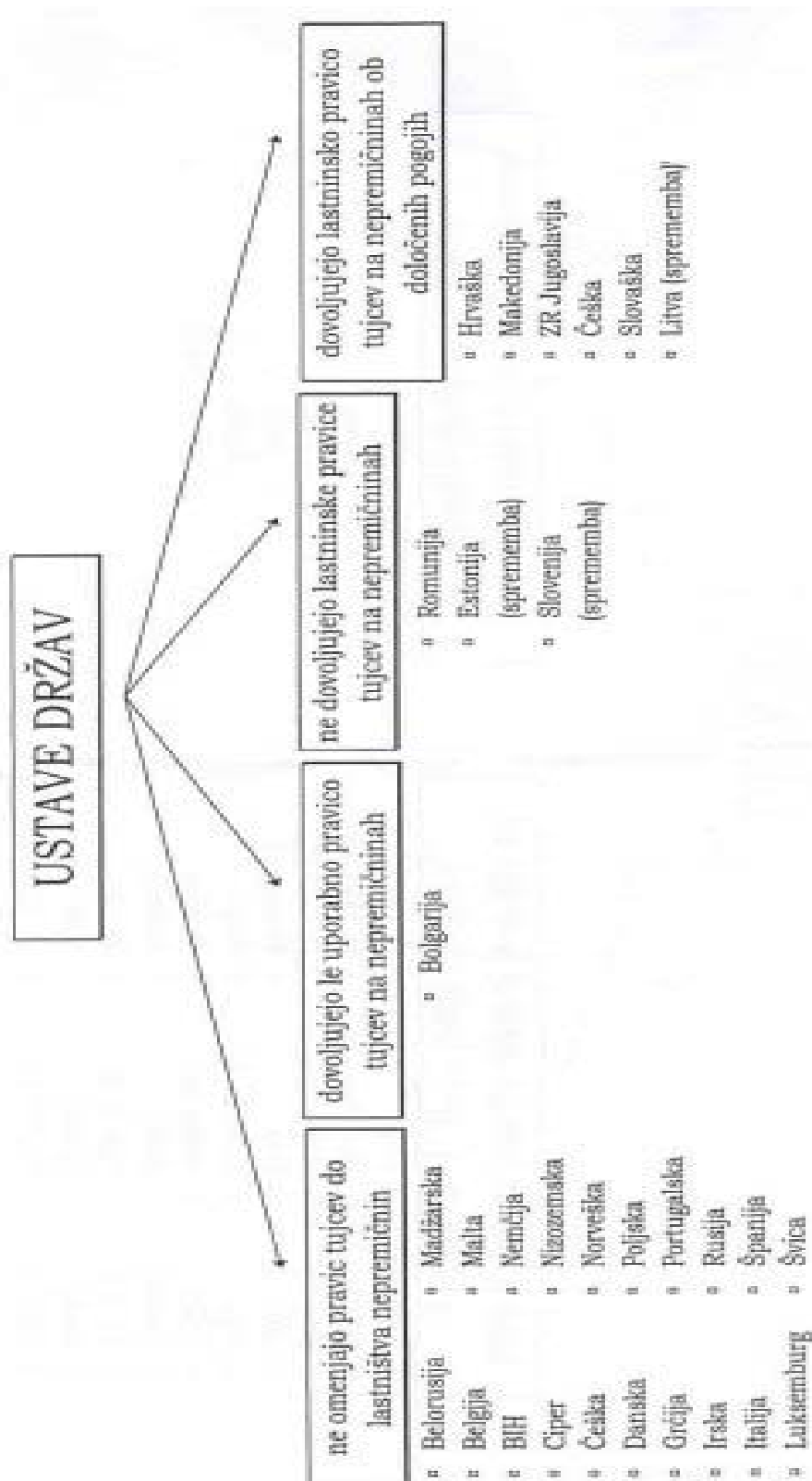


Tabela 4.2: Evropske ustave in lastninske pravice tujcev

Vir: (1996) Ureditev instituta lastnine in lastninskih pravic na nepremičninah v ustavah evropskih držav: Primerjalni pregled, Ljubljana

5. DANSKA

5.1. Danska in članstvo v EU

Uspešno zaključena pogajanja z Veliko Britanijo so spremljali tudi uspehi pri pogajanjih z Irsko, Dansko in Norveško. Irska in Danska pogajanja niso bila tako zapletena kot tista z Veliko Britanijo. Njuni pogoji so bili podobni tistim, ki jih je zahtevala Velika Britanija, dogovorili pa so se o nekaterih posebnostih, ki so podrobno našteje v Petem splošnem poročilu Skupnosti (ES Komisija 1972 b: 49 -57)

Ko so se Velika Britanija, Irska in Danska pridružile ES 1.januarja 1973, jim je bilo dovoljeno petletno prehodno obdobje, da ukinejo različne oblike zaščitnih ukrepov za svoja gospodarstva.

5.2. Danska in nepremičnine

Danska se je bala, da bo po vstopu v ES prišlo do razprodaje danske obale nemškim turistom. Zato si je v pogajanjih z ES izborila stalno izjemo in tujcem zakonsko omejila promet z nepremičninami. ES je Danski izjemo priznala na primarni pravni ravni torej na ustavni ravni. Te izjeme se nanašajo na omejitve glede nakupa nepremičnin za počitnikovanje in glede nakupa nepremičnin pri ustanavljanju podružnic podjetij.

Od včlanitvi je bila Danska že korak pred zakonodajo ES. Že leta 1972 je namreč sprejela zakon, po katerem je državljanom drugih držav članic ES nakup nepremičnin za postavitev glavnega sedeža firme ali glavnega bivališča fizične osebe dovoljen le tedaj, če se istočasno lahko sklicujejo na svobodo gibanja, na svobodo opravljanja storitev in ustanavljanja podjetij (Serajnik 1998: 3). V drugih primerih je to mogoče le pod pogojem, da imajo ali so imeli svoj sedež ali bivališče na Danskem vsaj za dobo 5 let. Državljanom EU, ki tega pogoja ne izpolnjujejo, torej ni prepovedan le nakup nepremičnin zaradi gradnje počitniških bivališč in ustanavljanja podružnic podjetij, temveč tudi v okviru svoboščine prostega pretoka kapitala, torej zgolj investicijskega interesa, kar bi po mnenju nekaterih avtorjev utegnilo celo pomeniti kršitev TEU. Na Danskem so poleg tega predvidene omejitve tudi glede najema in zakupa nepremičnin oziroma stavb in stanovanj v obalnem pasu. Na tem območju tujci lahko kupijo nepremičnine le zaradi stalnega bivališča ali v poslovne namene.

Razlogi, ki jih je Danska navedla kot argumente za izjemo pri prosti prodaji nepremičnin so bili predvsem ekološki in zgodovinski, vendar je jasno, da je bil njen glavni interes zaščititi predvsem obmorska območja pred razprodajo. Glavni razlog je bil in še vedno je izjemna bližina velikega in bogatega nemškega tržišča. V času, ko se je Danska pogajala za članstvo, je bila tedanja Zvezna republika Nemčija bolj razvita od Danske in bali so se, da bo prišlo do velike razprodaje počitniških zmogljivosti.¹⁵

V času, ko je Danska postala članica ES, vprašanje prostega pretoka kapitala v okviru tedaj veljavne TEC še ni bilo pravno regulirano. Najverjetneje tudi zato tedanje članice ES niso posebej nasprotovale uvedbi te izjeme. Toda z leti se je vedno bolj liberaliziral tudi trg kapitala, zato je Danska izjema na področju nepremičnin, pri kateri je ta država vztrajala, postala tudi del kasnejših pogodb skupnosti. Maastrichtski pogodbi (TEU) je dodan poseben protokol, ki govori o tej izjemi.

5.3. Danska in nepremičninska zakonodaja

Temelje za pridobivanje nepremičnin na Danskem je postavil Zakon št. 344, ki ga je 23. decembra 1959 sprejel danski parlament. Ta zakon je bil kasneje nekajkrat popravljen in dopolnjen. V 1. členu zakon določa, da osebe, ki nimajo stalnega bivališča na Danskem in niso vsaj pet let stalno bivale na Danskem, ne morejo pridobiti pravice do posedovanja nepremičnine brez dovoljenja pravosodnega ministrstva. Enako velja tudi za družbe - zasebne in javne. Za dovoljenje je potrebno zaprositi v roku šestih mesecev od datuma prenosa lastnine. Kdor v tem času ne zaprosi za dovoljenje, šest mesecev ne more zaprositi za novega. V primeru dedovanja dovoljenje ministrstva ni potrebno (Evropska komisija 1997: 1) .

Ko je Danska vstopila v ES, je sprejela Zakon št. 447, ki se nanaša na pridobivanje nepremičnin in državljane ter družbe iz držav članic ES. Zakon določa, da lahko posamezniki in družbe na Danskem pridobijo nepremičnino tudi brez dovoljenja pravosodnega ministrstva in tudi če niso (zdaj ali kdajkoli prej) vsaj pet let stalno bivali na Danskem:

¹⁵ Posedovanje počitniških hiš predvsem na zahodni obali Jutlanda je navada, ki se je med Danci izoblikovala po drugi svetovni vojni. Počitniške hiše so zelo asketske, majhne, pritlične in zgrajene v posebnem stilu, s travnatimi strehami. Danska obala je peščena, večinoma porastla le z visoko travo.

- če so državljani ene od članic ES in so na Danskem zaposleni ali imajo dovoljenje za bivanje na Danskem zaradi državljanstva katere od članic ES;
- če so državljani ene od članic ES in so ali želijo na Danskem ustanoviti samostojno gospodarsko dejavnost;
- če so državljani ene od članic ES in imajo stalno bivališče v kateri drugi članici ES, na Danskem pa želijo ustanoviti agencijo ali podružnico, ali pa želijo v tej državi opravljati storitveno dejavnost;
- če gre za družbe, ki so bile ustanovljene v skladu zakonodajo katere od držav članic ES in so ali želijo na Danskem ustanoviti agencijo ali podružnico ali želijo opravljati storitveno dejavnost.

Družbe, ki imajo pravico do pridobivanja nepremičnin na Danskem, morajo imeti sedež v eni od držav članic ES, njihova dejavnost pa mora realno in trajno vplivati na gospodarsko življenje ene od držav članic (Evropska komisija 1997: 4).

Vendar pa se pravica do pridobitve nepremičnin za tujce nanaša le na nepremičnine:

- ki so namenjene za nujno potrebno bivanje skozi vse leto,
- ki so pogoj za širitev samostojne dejavnosti ali storitvene dejavnosti.

Preden pa posameznik ali družba dokončno dobi pravico do lastništva na nepremičnini mora pred sodiščem podpisati izjavo, v kateri zagotovi:

- da resnično pripada eni od naštetih skupin upravičenih do nepremičnine brez dovoljenja,
- da gre za nepremičnino, ki jo bo uporabljal vse leto in da nepremičnina ni namenjena počitniški rabi, ter da je tudi ne bo uporabljal kot drugo (začasno) prebivališče (Evropska komisija 1997: 5).

Danski zakon o prostorskem načrtovanju, ki ga je 16. avgusta 1994 sprejel danski parlament, nacionalno ozemlje namreč deli na tri območja:

- urbana območja
- območja letnih počitniških hiš in
- ruralna območja (The Planning Act 1994: 5).

Tovrstna zakonodaja temelji na načelih upravljanja in nadzora. Prostorsko načrtovanje in zakonodaja na nacionalni ravni vsebuje najpomembnejše razvojne projekte med njimi na

primer zaščito obalnega območja in razvoj infrastrukture. Tako regionalno kot lokalno načrtovanje mora biti v skladu s temi temeljnimi načeli. Tudi zakon iz leta 1994 vsebuje določila, ki zagotavljajo, da na danski obali ne bo nobenih razvojnih projektov, razen seveda tistih, ki morajo biti locirani ob obali. Obalno območje, ki ga sestavljata ruralno območje in območje poletnih počitniških hiš, je v zakonu določeno na posebnem zemljevidu.

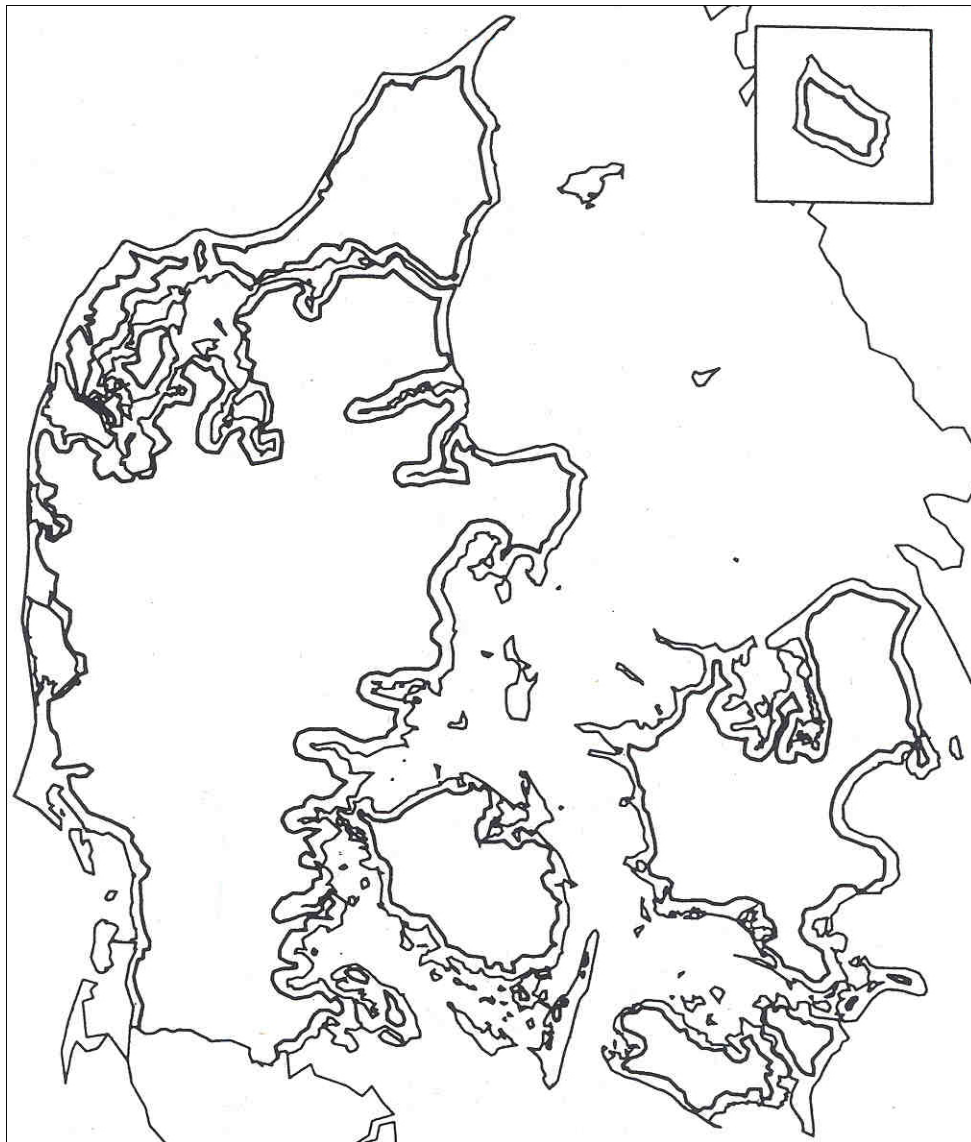


Tabela 5.1: Zemljevid obalnega območja na Danskem

Vir: (1994) Zakon o prostorskem načrtovanju, popravljeni Zakon št. 746, Koebenhavn

V posebnem delu zakona, ki govori o načrtovanju na obalnem območju, je določeno:

- da je zemljišča prepovedano spreminjati v urbana območja ali načrtovati razvoj ruralnih območij, razen če gre za posebne in funkcionalno upravičene lokacijske spremembe v bližini obale;
- da je gradnjo in postavitev objektov, ki zahtevajo krčenje teritorialnih voda ali posebno obalno zaščito, mogoče načrtovati le v izredno izjemnih okoliščinah, razen če gre za pristaniške objekte, ki so potrebni za transport, in druge zelo pomembne infrastrukturne objekte;
- da je prepovedano načrtovati nova območja za poletne počitniške hiše, obstoječa območja poletnih počitniških hiš pa je mogoče vzdrževati le za počitnikovanje in sprostitev;
- da morajo biti počitniški in sprostitevni objekti locirani v skladu s potrebami turistične politike in le v povezavi z že obstoječimi urbanimi skupnostmi ali večjimi počitniškimi objekti;
- da mora imeti javnost še naprej nemoten dostop do obale (The Planning Act 1994: 11).

Regionalni in občinski načrti morajo biti pripravljeni v skladu z nacionalnih prostorskim načrtovanjem. Občinska zakonodaja za to območje določa tudi pogoje za nadaljnji razvoj. Z občinskimi zakoni na primer določijo tudi višino objektov, kar naj bi zagotovljalo:

- da bo nadaljnji razvoj v skladu z obalno pokrajino kot celoto;
- da bo zagotovljeno ohranjanje vseh najpomembnejših delov urbanih struktur in bo zavarovana narava v okolici;
- da bodo upošteevane nujne infrastrukturne potrebe pristanišč;
- da bo zagotovljen javni dostop do plaž (The Planning Act 1994: 16).

Lokalni prostorski načrt pa lahko vključuje tudi določila :

- o velikosti in izgledu stavb, ter določila, ki regulirajo gostoto naselij;
- o izgledu, uporabi in vzdrževanju nerazvitih območij; to pa vključuje določila o zemljišču, ograjah, ohranjanju rastlin, o razsvetljevanju cest in drugih prometnih območij;
- o ohranjanju pokrajinskih značilnosti območja (The Planning Act 1994: 18).

Člen 40. Zakona o načrtovanju na območjih, ki so namenjena počitniškim objektom, določa, da počitniških hiš - razen za kratkotrajno poletno uporabo - ni mogoče uporabljati za prenočevanje od 1. oktobra do 31. marca. To določilo ne velja le, če so hiše uporabljali za stalno bivališče že takrat, ko je bilo območje določeno za območje poletnih počitniških hiš in se pravica za stalno uporabo kasneje ni iztekla (The Planning Act 1994: 28).

V členu 41. je določena edina izjema. Upokojenci, ki so lastniki bivališča na območju poletnih počitniških hiš, imajo osebno pravico, da bivališče uporabljajo tudi za stalno bivališče, če so njegovi lastniki že najmanj osem let. Pravica do stalnega bivališča se lahko izteče, če bivališča ne uporabljajo za stalno bivališče v skladu s pravili Zakona o urbani obnovi in izboljševanju bivanja.¹⁶

To izjemo so v zakonodajo uvedli šele leta 1994, ko so se oblasti začele soočati s problemom vse večjega števila starejših Dancev, ki so se za stalno naselili na območjih, kjer to ni bilo dovoljeno. S staranjem evropske in s tem tudi danske populacije je ta problem postal izjemno pereč. Vedno več je namreč območij, kjer ljudje stalno prebivajo, čeprav je to z zakonom prepovedano. Ker pa gre predvsem za starejše ljudi, ki so svoja prva bivališča v mestih večinoma prodali, bi strogo izvajanje zakona in njihova morebitna izselitev, lahko pripeljala tudi do socialnih nemirov.

Za danske oblasti je to še posebej nerodno, saj so ustanovitev obalnega območja, kjer je bivanje zelo omejeno, utemeljevale predvsem z ekološkimi argumenti. Danska obala je peščena in tovrstna sestava tal po zatrtjevanju oblasti ne bi prenesla stalnega pritiska množice turistov. Poleg tega naj bi turisti, ki bi prihajali skozi vse leto, ogrožali nekatere rastlinske in živalske vrste na tem območju. S tovrstnim popuščanjem pa danska vlada vse bolj dokazuje, da gre pri omejevanju pravice do nakupa nepremičnin za tujce predvsem za strah pred razprodajo in ne toliko za okoljevarstvene dejavnike.

¹⁶ Kot upokojence zakon definira osebe, ki so stare 67 let ali več, osebe, ki so stare več kot 60 let in so se predčasno upokojile in invalide, ki so se upokojili v skladu z Zakonom o javnih pokojninah. Poleg upokojencev ima pravico do stalnega bivanja v počitniški hiši tudi upokojenčev bližji sorodnik. Ta pravica temu sorodniku pripada tudi po upokojenčevi smrti (The Planning Act 1994: 28).

Posebnih organov za izvajanje teh zakonov na Danskem ni. So pa vsi lokalni upravni organi po zakonu dolžni obvestiti upravne organe na višji ravni, če sumijo, da se zakoni o bivanju na območjih določenih za poletne počitniške hiše kršijo.

Največji nasprotniki zakona iz leta 1972, ki dovoljuje bivanje v zasebnih počitniških hišah le največ 31 tednov na leto, so seveda turistični delavci na teh območjih. Po ogledu nekaterih izjemno razkošnih počitniških postane jasno, da te niso bile zgrajene le za počitnikovanje njihovih lastnikov. Ker si želijo lastniki čim prej povrniti stroške, ki so jih imeli z gradnjo, jih večina s turističnimi agencijami sklene pogodbo o oddajanju. Najbolj pogosti najemniki so seveda Nemci, ki živijo le nekaj več kot 100 kilometrov stran od na primer zahodne danske obale.

Turistični delavci so prepričani, da bi oddajanje tudi pozimi pripomoglo k razvoju obalnih območij. S turizmom namreč ne zaslužijo le agencije, ki se ukvarjajo z oddajanjem hiš, temveč tudi elektrogospodarstvo, trgovina in gostinstvo. Vendar pa oblasti vztrajajo iz dveh razlogov. Prvi je, da ta območja niso infrastrukturno tako opremljena, da bi zagotavljala udobno življenje skozi vse leto. Komunalna ureditev naj ne bi prenesla takega števila ljudi, na tem območju pa tudi ni skupnega sistema za ogrevanje. Poraba električne energije se je zato izjemno povečala. Drugi razlog pa je, da bi s celoletnim oddajanjem počitniških hiš le-te popolnoma spremenile svojo namembnost. Po evropski zakonodaji bi oddajanje postalo povsem običajna storitvena dejavnost. Torej bi se morali držati pravil o prostem pretoku storitev in opravljanja tovrstne dejavnosti, torej bi morali lastništvo turističnih objektov dovoliti tudi tujcem.

Vendar pa so danski turistični delavci vztrajali. S pomočjo evropske poslanke Eve Kjer Hansen so maja 1997 pred Evropskim parlamentom sprožili vprašanje o danski zakonodaji glede počitniških domov in o protokolu glede pridobivanja nepremičnin na Danskem, ki je del TEU. Združenje turističnih agencij, ki na Danskem odajajo počitniške hiše je Evropsko komisijo povprašalo, ali je res, da je vprašanje morebitnega podaljšanja obdobja oddajanja počitniških hiš dansko notranjepolitično vprašanje in ali bi ukinitve omejenega oddajanja počitniških hiš vplivala na določila EU, ki zadeva pravico do lastništva počitniških hiš na Danskem? (Evropska komisija 1997: 23)

Odgovor takratnega Komisarja za notranji trg Martina Bangemana je bil kratek: To vprašanje je notranjepolitična stvar Danske in Evropska komisija v reševanje tega primera ne more posegati. In ker na Danskem nihče drug, tu mislimo predvsem politične stranke, ne vztraja pri odpravi zakonskih določil o omejenem oddajanju počitniških hiš, do nadaljnjega še vedno veljajo zakoni, ki omejujejo oddajanje počitniških hiš in pravice tujcev do nakupa drugega bivališča.

V skladu s pojasnilom Komisarja za notranji trg so tudi vse dosedanje odločitve Evropske komisije, glede pravice tujcev do nakupa nepremičnin na Danskem. Predvsem nemški državljani nanjo naslovijo s tem v zvezi vsaj eno pritožbo na leto. Nobena od teh pritožb še ni prišla na Sodišče Evropskih skupnosti, saj je Evropska Komisija vedno razsodila, da pritožbe niso upravičene. Kot rečeno, vse pritožbe do zdaj so bile zavrnjene kot ne dovolj utemeljene in posamezniki, ki jim je dansko sodišče pred tem naložilo, da se morajo odpovedati lastništvu počitniške hiše na Danskem, so morali razsodbo tudi izvršiti.

6. AVSTRIJA

6.1. Avstrija in članstvo v EU

Članstvo Avstrije v EU je rezultat večdesetletnega procesa, v katerem se je Avstrija postopoma priključevala institucijam zahodne Evrope tako na področju gospodarstva kot tudi politike. Zadnja faza tega procesa je bila vstop Avstrije v Enotni evropski trg leta 1994.

Leta 1960 je bila Avstrija soustanoviteljica Evropskega območja svobodne trgovine (EFTA). Skupaj z Veliko Britanijo, Dansko, Švedsko, Norveško, Portugalsko in Švico je ustanovila EFTO, predvsem zato, ker je bilo članstvo v ES zaradi zakona o nevtralnosti, ki ga je zvezni parlament sprejel leta 1955, zanjo nesprejemljiv. V letih od 1963 do 1967 sta ES in EFTA poskušali vzpostaviti medsebojne multilateralne gospodarske povezave, vendar do tega ni prišlo. Zato je Avstrija, najprej skupaj s Švedsko in Švico, nato pa samostojno, skušala doseči sporazum o pridružitvi z ES. Najpomembnejša pogajanja o usklajevanju ekonomske politike in o odpravi trgovinskih ovir so potekala od leta 1965 do leta 1967. Leta 1967 pa je Sovjetska zveza preprečila pridružitev Avstrije ES.

Leta 1972 je Avstrija z ES podpisala Sporazum o prosti trgovini. Ta sporazum ni bil tako obsežen kot pridružitveni sporazum, ki ga je Avstrija skušala doseči v šestdesetih letih. Popolna odprava trgovinskih omejitev je bila dosežena šele leta 1977. Leta 1987 je Avstrija izdelala koncept približevanja ES, v katerem se je zavzela za popolno vključitev v notranji trg ES, ki je takrat šele nastajal, ne da bi postala polnopravna članica dvanajsterice. Julija leta 1989 pa je Avstrija Bruslju predala vlogo za članstvo, v kateri je zahtevala, da tudi po morebitni vključitvi v ES ohrani nevtralnost. V tem času se je okrepilo tudi sodelovanje med EFTO in ES, leta 1992 pa so bila končana pogajanja med EFTO in ES o oblikovanju Evropskega gospodarskega prostora (EGP). Sporazum je začel veljati 1.1.1994.¹⁷

Februarja leta 1993 se je Avstrija začela pogajati za polnopravno članstvo v EU. Pogajala se je samostojno in v okviru EFTE. V pogajanjih med EU in EFTO so obravnavali predvsem problematiko kmetijstva, tranzita, prometa z nepremičninami, migracij in skupne trgovinske politike, pa tudi skupne varnostne in zunanje politike ter monetarne unije (Anfang des EWR 1993: 3).

12. julija 1994 se je avstrijski narod na referendumu s prepričljivo večino 66 % odločil za vključitev v EU. Volilna udeležba je bila 81,3 %, kar pomeni veliko zanimanje Avstrijcev za to vprašanje (EU Novice/News 1994: 10). Od 1. januarja 1995 je Avstrija članica EU.

6.1.1. Težave pri vstopanju Avstrije v EU

Že med pogajanji leta 1993 so se med Avstrijo in EU pojavile naslednje ovire (EU Novice/News 1994: 11):

- tranzit težkega tovora preko avstrijskih Alp – Avstrija lahko še naprej omejuje tranzit težkih tovornjakov preko svojega ozemlja in je obdržala zelo restriktivno politiko cestnega tranzitnega prometa. Tranzitna pogodba, ki sta jo Avstrija in ES sklenili aprila 1992, je predvidevala zmanjšanje emisije škodljivih snovi v naslednjih 12 letih na 40% izhodiščne vrednosti. Veljala je do leta 2004 pod pogojem, da Avstriji s pomočjo posebnih ekoloških ukrepov uspe zmanjšati onesnaženost okolja. Leta 2001 bi EU

¹⁷ Sporazum o EGP je bil sklenjen z namenom, da se oblikuje homogeno območje, ki temelji na splošnih pravilih ES in enaki konkurenci, zagotovi pa naj enakost, vzajemnost in splošno uravnoteženost. Na tem območju velja prosti pretok blaga, storitev, kapitala in ljudi. Vključuje sedanjih 15 držav članic EU in Norveško, Liechtenstein, Islandijo in Švico. Te države pa so novi sporazum o EGP že podpisale tudi z 10 pristopnicami v EU.

pogodbo lahko enostransko prekinila, če Avstriji ne bi uspelo za 60% zmanjšati onesnaženosti okolja zaradi tranzita težkega tovora .

- kmetijstvo – prehodno obdobje prilagajanja avstrijskega kmetijstva skupni kmetijski politiki je trajalo pet let. V tem času je Avstrija lahko subvencionirala kmetijstvo, da bi nadomestila padec cen kmetijskih izdelkov, ki so se zaradi večje konkurence izenačevale s cenami v EU.

- nakup nepremičnin – v prehodnem obdobju pet let je Avstrija lahko še naprej omejevala nakup nepremičnin za tujce.

- varovanje okolja – tako kot na Švedskem in Finskem so tudi v Avstriji v prehodnem obdobju štirih let veljali nacionalni zakoni o varovanju okolja, ki so strožji od tovrstnih zakonov v EU.

V prehodnem obdobju se stare članice EU prilagajajo novim članicam, po njegovem izteku pa se morajo nove članice prilagoditi članicam EU.

6.2. Avstrija in nepremičnine

Pri pogajanjih Avstrije za vstop v EU pa tudi že prej pri pogajanjih o avstrijskem članstvu v EGP, se je na avstrijski strani (pa tudi pri skandinavskih državah) postavilo vprašanje, ali morebiti ne bi bilo mogoče danskega modela uporabiti tudi v primeru Avstrije. Odgovor EU je bil kratek in jasan. Članstvo je mogoče samo v primeru celotnega prevzema evropskega pravnega reda. Morebitni odmik od temeljnega načela bi namreč lahko povzročil postopno rušenje osnovne ideje o skupnem evropskem trgu. Vendar pa je Avstriji uspelo, da se je dogovorila za prehodno obdobje petih let po priključitvi, v katerem so ostali v veljavi avstriski predpisi o dvojnem bivališču. EU in Avstrija sta objavili skupno izjavo, ki pravi, da naj ne bi bilo kakšnega pravnega določila EU, ki bi oviralo posamezne države članice, da smejo na nacionalni, regionalni ali krajevni ravni sprejemati ukrepe o dvojnem bivališču. Vendar pa so takšni ukrepi nacionalnih organov dovoljeni samo v primerih poseganja v prostor, uporabe tal ter varstva okolja, pri čemer ti ukrepi ne smejo povzročiti neposredne ali posredne diskriminacije državljanov oziroma državljanov posameznih članic, ter morajo biti uporabljeni v skladu s pravom EU.

Avstriji je v pogajanjih z EU uspelo iztržiti izjemo, da je lahko obdržala svoje omejitvene predpise glede vikendov za dobo 5 let, torej do 31.12.1999, kolikor je pri tem šlo za

omejevanje svobode gibanja, storitev in kapitala; glede prostega pretoka kapitala ta izjema pravzaprav ni veljala, kar pa so avstrijski zakonodajalci deloma spregledali. Istočasno pa se je Avstrija morala obvezati, da v teh 5 letih ne bo zaostila svojih predpisov glede počitniških objektov.

6.3. Avstrija in zakonska ureditev prometa z nepremičninami po vstopu v EU

Avstrijska ustava ne ureja instituta lastnine. Za urejanje prometa z nepremičninami so pristojne avstrijske zvezne dežele. To pomeni 9 različnih deželnih zakonov, ki so si včasih podobni, včasih pa so si zelo različni.

Zaradi take zakonske ureditve 70. člen Sporazuma o vstopu Avstrije v EU zahteva, da Avstrija odpravi vse omejitve, ki pomenijo neenakopravno obravnavanje državljanov drugih članic EU. Avstrija je morala popolnoma liberalizirati ureditev ustanavljanja podjetij in s tem povezanih pravic. Državljeni EU so torej upravičeni do pridobivanja nepremičnin, ki jih potrebujejo za opravljanje ekonomske dejavnosti in to pod enakimi pogoji kot avstrijski državljani. Državljeni EU bi od 1. januarja 1995 torej lahko investirali svoj kapital tudi v nakup zemljišča ali poslopij, ki služijo privatni oziroma osebni rabi. Vendar je Avstriji zaradi strahu pred tem, da bi s članstvom državljani drugih držav članic EU pokupili večji del nepremičnin predvsem v turističnih območjih, z EU sklenila kompromisno rešitev, ki naj bi v prehodnem obdobju preprečila razprodajo nepremičnin v Avstriji.

Avstrija je za pet let torej ohranila dvojni režim stvarnih pravic na nepremičninah, ki je veljal za:

- stvarne pravice na nepremičninah v okviru pravice do ustanavljanja (*right of establishment*),
- stvarne pravice v okviru liberalizacije investicij ter poseben režim pravic na nepremičninah namenjenih za začasno bivališče (*secondary residence*).

Takoimenovani dvojni režim je uvedel razliko med državljani EU, ki so imeli v Avstriji stalno bivališče in tistimi, ki so imeli le začasnega. Državljeni EU s stalnim bivališčem so lahko prosto pridobivali lastnino na zemljiščih in poslopijih. Za državljane EU, ki so imeli v Avstriji le začasno bivališče, pa so v prehodnem obdobju petih let veljale določene omejitve.

Vprašanje nepremičnin urejajo takoimenovani *Grundverkehrssetze*, torej Temeljni deželni zakoni o prometu z nepremičninami. Poleg teh zakonov je treba omeniti še *Gemeindeplanungsgesetz*, torej deželne zakone o načrtovanju občin ter *Raumordnungsgesetz*, to so deželni urbanistični zakoni. Sem spadajo tudi *Bauordnung*, deželni zazidalni načrti ter še nekaj izvedbenih in drugih predpisov na tem in sorodnih področjih, kot so na primer zaščita okolja, delitev parcel in drugo (Serajnik 1998:4). Najpomembnejša zakona na področju prometa nepremičnin pa sta v vseh avstrijskih deželah Zakon o prometu z nepremičninami in Zakon o načrtovanju občin. Pri nakupu nepremičnin in zemljišč državljani drugih članic EU v vseh avstrijskih deželah potrebujejo različna dovoljenja ali vsaj soglasja. Ponavadi jih izdajajo posebne komisije za promet z nepremičninami, v njih pa so zastopane tudi občine, v katerih je zemljišče, ki ga državljan EU želi kupiti.

Ker je pravno urejanje prometa z nepremičninami neločljivo povezano z urbanističnim urejanjem prostora, je predvideno in potrebno tudi sodelovanje občin. Občine sprejemajo lokalne urbanistične načrte oziroma načrte za urejanje občinskega prostora, pri tem pa morajo upoštevati deželne predpise, predvsem zakon o načrtovanju občin ter deželne urbanistične načrte in na primer Koroško odredbo o dovolilnih območjih.

Po 20. odstavku 3. Koroškega zakona o prometu z nepremičninami koroška deželna vlada lahko določa (Serajnik 1998: 4):

- a) obseg določilnih območij na primer glede na število obstoječih počitniških hiš z upoštevanjem prednostnih potreb prebivalstva po stanovanjih,
- b) maksimalno število apartmajev in vikendov v neki občini.

Vsaka občina pripravi seznam počitniških hiš. Vse občine, torej ne le občine na takoimenovanih dovolilnih območjih, morajo imeti kataster počitniških hiš, v katerega pa so vpisane le zakonite gradnje. V seznam pa so po vstopu v EU začeli vpisovati le počitniške hiše, ki so bile zgrajene na podlagi posebne namembe zemljišča za apartmaje in počitniške hiše.

Koroška deželna vlada določa tudi območja, kjer velja posebno strog režim glede počitniških hiš. Tujci iz držav, ki niso članice EU na teh posebno zanimivih območjih

sploh ne morejo pridobivati pravic do nakupa teh bivališč, državljani EU pa le pod posebnimi pogoji, ki pa zdaj veljajo tudi za Avstrijce:

- a) stalno bivališče: interesi za nakup morajo imeti stalno bivališče v Avstriji oziroma so ga morali imeti vsaj za dobo 5 let.
- b) gradnja počitniških hiš je na teh območjih možna le, če je posebej predvidena v prostorskem načrtu občine ali če je zemljišče vpisano v kataster počitniških hiš.

Na Tirolskem je bil promet s počitniškimi hišami prepovedan. Ni bila prepovedana sama gradnja novih hiš, temveč je bila hudo okrnjena pravica lastnikov, da počitniške hiše prodajo drugim osebam. Avstrijsko ustavno sodišče je večkrat razveljavilo ta tirolski zakon. Po 14. členu tiolskega zakona o prometu z nepremičninami lahko počitniške hiše pridobivajo le osebe, ki imajo stalno bivališče v Avstriji ali so ga imele polnih 5 let, in le

- če so avstrijske oblasti ugotovile, da objekt ni usposobljen za celoletno uporabo,
- če gre za stanovanje, ki je v stanovanjski hiši z več kot 10 počitniškimi stanovanji,
- če za hišo ni mogoče najti nobenega kupca, ki bi jo potreboval za celoletno (stalno) bivanje (Serajnik 1998: 5).

Lastniki nepremičnin lahko s svojimi nepremičninami razpolagajo v okviru namembnosti v smislu veljavnih prostorskih načrtov in morebitnih omejitev, ki so jih oblasti naložile kupcu, ko je zaprosil za dovoljenje. V prometu s poljedelskimi in gozdnimi zemljišči so ponavadi predvidene predkupne pravice domačih kmetov. Le če se ti ne pojavijo kot interesi, lahko pridobi tako nepremičnino tudi oseba, ki ni kmet. Zagotovljeno pa mora biti, da bo upoštevana namembnost zemljišča. Pri tem na primer 14. člen koroškega zakona pravi, da kupec ne bo mogel gospodariti na zemljišču, če bo stanoval zelo daleč od tega zemljišča.¹⁸ Tirolska pa na primer daje predkupno pravico lastnemu prebivalstvu, to se pravi ljudem s stalnim bivališčem na Tirolskem, tudi pri trgovanju s stavbnimi in za pozidavo namenjenimi zemljišči. Poleg tega so lahko predvidene razne omejitve, na primer da je treba zemljišče pozidati v določenem roku. Če oblast ugotovi, da se to ni zgodilo, lahko sodišču predlaga izbris lastninske pravice kupca. Oblasti lahko predpišejo tudi kavcije ali varščine, da zavarujejo namen uporabe. Če je nekdo na primer kupil hišo z deklariranim namenom, da jo bo uporabil za stalno bivališče, uporablja pa jo le za počitnikovanje, mu oblasti lahko to prepovedo in dajo hišo na prisilno dražbo.

¹⁸ Avstrijski zakonodajalec je prepričan, da posameznik ne more ohranjati namembnosti kmetijskega zemljišča, oziroma da poljedelskih površin in gozda ne more pravilno obdelovati, če ne stanuje v njegovi bližini.

Po 15. členu salzburškega zakona o prometu z nepremičninami imajo avstrijski državljani predkupno pravico, kadar gre za nepremičnino, ki naj služi kot počitniško ali dodatno prebivališče, ni pa na območju, ki so namenjena izključno za počitniška prebivališča. Avstrijski državljan mora le izjaviti, da je pripravljen kupiti nepremičnino pod enakimi pogoji, vendar z namenom glavnega prebivališča. Znotraj območij, ki so določena izključno za počitniška prebivališča ta predkupna pravica ne velja. Po 18. členu salzburškega zakona lahko oblasti posel prepovejo, če nasprotuje državno-političnim ali narodno oziroma regionalno-gospodarskim interesom, če ni v skladu s predpisi o prostorskem načrtovanju ali če v skladu s ciljem varčnega razpolaganja z zemljišči.

Praksa pa že med prehodnim obdobjem ni sledila vselej restriktivnim pristopom zakonodajalcev, predvsem seveda ko gre za državljane EU. Drugače ne bi bilo mogoče, da je delež tujih državljanov v avstrijskih nepremičninskih poslih že precej velik. Na Salzburškem je leta 1998 dosegel 10.2 % delež v vseh poslih, 29 % pa na območjih za počitniške hiše. V Glemmtalu ta delež znaša celo 63 %. Na Koroškem znaša delež tujcev iz EU v turističnih krajih okoli 30 do 50 %. Nepremičnine kupujejo predvsem starejši Nemci (Serajnik 1998: 6).

Evropska komisija je že v času prehodnega obdobja uvedla postopek proti tirolskim predpisom. Sporne pa niso počitniške hiše, temveč kriteriji, kot so na primer stalno bivališče, delovno mesto, davčna zavezanost. Pri tem naj bi šlo za nedopustno omejevanje evropskih svoboščin. Komisija se je tudi pritoževala, da imajo oblasti na Tirolskem preveč kompetenc na tem področju, kar naj bi diskriminiralo državljane EU.

6.4. Avstrija in nepremičnine po preteku prehodnega obdobja

Za nepremičninsko zakonodajo so v Avstriji še vedno pristojne posamezne dežele. Ta strukutra otežuje dokončen in natančen pregled. Kljub temu se mora vseh devet deželnih zakonodaj držati nekaterih osnovnih načel. Ta so (Hillebrand 2000: 3):

- boj proti špekulaciji z zemljišči;
- ohranjanje kmetijskih in gozdnih zemljišč, da bi tako poskrbeli za ohranitev, krepitev in širitev za življenje potrebnih gozdnih površin;
- normiranje stavbnih in za gradnjo namenjenih zemljišč, da bi bolje izkoristili pičle rezerve stavbnih zemljišč in preprečili špekulacije;

- ko se za nakup nepremičnin odločijo tujci, naj bi zagotovili pravo ravnotežje med državno političnimi interesi in gospodarskimi interesi tujcev pri uporabi zemljišč.

Dodatni kriteriji, ki naj jih pri sestavljanju zakonodaje na področju nepremičnin upoštevajo v posameznih deželah, pa so (Hillebrand 2000:4):

- državljani EU so izenačeni z domačini; to velja tudi za pravne osebe;
- upravno tehnično obstaja sistem prijav in dovoljenj. Pri prometu z zemljišči s strani tujcev je v vseh deželah uveljavljen sistem dovoljenj. Potrebno dovoljenje izda posebna komisija za promet z zemljišči pri tujcih. Ko nepremičnino kupujejo domačini ali državljani EU, je sistem prijave in dovoljenj v različnih deželah različen;
- ko gre za nakup začasnega bivališča in zemljišč, na katerih se ni gradilo, si morajo dovoljenje zagotoviti tudi domačini in ne le tujci.

Deželni zakoni sicer različno definirajo, kdo je tujec, vendar je mogoče zaslediti nekatere skupne točke (Hillebrand 2000: 6):

- tujci so osebe, ki nimajo avstrijskega oziroma državljanstva EU;
- tujci so pravne osebe, ki imajo sedež v tujini;
- kot tujci so definirane tudi avstrijske pravne osebe, če je udeležba tujcev 50 % ali več ali če je poslovodstvo sestavljeno iz tujcev;
- kot tujci so označene tudi ustanove in skladi, ki imajo sedež v Avstriji, pa premoženje ali donos v 50 % ali več pripada tujcem ali če je uprava v pristojnosti tujcev;
- kot tujci so obravnavana tudi društva, ki imajo sedež v Avstriji, večina njihovih članov pa niso avstrijski državljani.

Tabela 6.1: Pravna ureditev nakupa zemljiča v Avstriji

Vprašanje	Gradišćanski	Koroška	Spodnja Avstrija	Zgornja Avstrija	Salzburška	Štajerska	Tirolska	Vorarlberga	6.1Dunaj
Državljeni EU in domačini so izenačeni?	Da	Da	Ne izrecno	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Nakup stavbnih zemljišč morajo prijaviti tudi domačini?	Različno (posebej pri drugem bivališču)	Različno (posebej na določeni območjih)	Ne	Različno (posebej na določeni območjih)	Različno (posebej pri drugem bivališču)	Različno (posebej pri drugem bivališču)	Različno (posebej pri drugem bivališču)	Različno	Ne
Za tujce veljajo posebna pravila?	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
Nakup je tujce dovoljen samo, če obstaja poseben gospodarski interes?	Da (potrebno 10 let stalno bivališče v Avstriji)	Da (potrebno pet let stalno bivališče v Avstriji)	Da (potrebno več kot 10 let stalno bivališče v Avstriji)	Da (lahko tudi kulturni interesi)	Da (potrebno o začasno bivališče v Avstriji)	Da (lahko tudi kulturni interesi)	Da (lahko tudi kulturni, socialni, državno politični interesi)	Da (lahko tudi državno politični interesi)	Da
Tujci so nakup nepremičnine dolžni prijaviti?	Ne	Ne	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Tujci so nakup uporabnih novic dolžni prijaviti?	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Da	Da	Da

Vir: Prirejeno po Norbert Hillenbrand (2000) "Nakup zemljišč v Avstriji". Portorož: Posvet z naslovom Priložnosti in možnosti poslovanja z nepremičninami v Avstriji, Italiji, Madžarski, Hrvaški in Sloveniji.

7. SLOVENIJA

7.1. Slovenija in približevanje EU

Po osamosvojitvi leta 1991 si je Slovenija prizadevala za vključitev v mednarodne organizacije in ustanove. Poleg vključitve v mednarodne politične organizacije pa si je prizadevala tudi za razširitev trgov, ter za vključitev v mednarodne tokove kapitala, dela in tehnologije. Zato si je takoj po osamosvojitvi za strateški cilj postavila tudi članstvo v EU.

Julija 1992 je začela pogajanja za sklenitev Sporazuma o trgovini in sodelovanju z EU. Podpisan je bil 5. aprila 1993, veljati pa je začel 1. septembra istega leta. Hkrati sta bila podpisana tudi Sporazum z ES za premog in jeklo in Sporazum med Republiko Slovenijo in EGS na področju prometa, ter Protokol o finančnem sodelovanju. Sprejeta je bila tudi Deklaracija o političnem dialogu med Slovenijo in ES.

7. decembra 1993 sta Slovenija in EU začeli pogovore za sklenitev Sporazuma o pridružitvi. Toda približevanje Slovenije je zastalo zaradi nesoglasja s sosednjo državo Italijo. Pogajanja o pridružitvi Slovenije so se tako začela šele 15. marca 1995, končala pa 19. maja istega leta. Zaradi nesoglasij z Italijo je do podpisa Evropskega sporazuma o pridružitvi in Sklepne listine med Republiko Slovenijo in ES ter njihovimi državami članicami prišlo 10. junija 1996 v Luksemburgu. 24. oktobra 1996 jo je potrdil Evropski parlament.

Slovenija je pridružitveni sporazum ratificirala 15. julija 1997, veljati pa je začel 1. februarja 1999, ko so bili končani ratifikacijski postopki v vseh državah članicah EU.

Zadnja je sporazum ratificirala Grčija.

Sporazum o pridružitvi Slovenije EU, ki določa bilateralne odnose med njima, je razdeljen na deset oddelkov oziroma 132 členov. V njegovo sestavo se uvršča tudi 13 prilog in 6 protokolov. Sklepna listina pa vsebuje skupne in enostranske izjave pogodbenic.

Določbe v zvezi z Ozimskim sporazumom in o gospodarskem sodelovanju med Slovenijo in Italijo vsebuje deseti oddelek sporazuma. Ureditev nepremičninskih pravic je

zapisana v določbi o pravici do ustanavljanja. Člen 45. sporazuma v sedmi točki določa, da lahko hčerinske družbe iz EU z uveljavitvijo sporazuma

- pridobivajo in prodajajo nepremičnine,
- imajo enake pravice kot slovenski državljani ali domače družbe kar zadeva naravne vire, kmetijska zemljišča in gozdove, v kolikor so te pravice nujne za opravljanje gospodarskih dejavnosti.

Enake pravice kot hčerinske družbe imajo po teh določbah tudi državljani EU, le da te začnejo veljati po štirih letih od uveljavitve sporazuma o pridružitvi (1.februarja 2003). Od začetka veljavnosti sporazuma pa imajo državljani EU, hčerinske družbe in podružnice družb pravico do uporabe in najema nepremičnin.

Pravico do ustanavljanja določajo tri priloge k sporazumu. Dveletno prehodno obdobje za prilagajanje je zagotovljeno družbam, ki se ukvarjajo z neposrednim zavarovanjem, razen z življenjskim zavarovanjem ter s pozavarovanjem in retrocesijo. Tri leta imajo na voljo družbe za upravljanje investicijskih skladov in pri življenjskem zavarovanju. Prehodno obdobje štirih let se nanaša na pooblaščen družbe za upravljanje naložb, ki so ustanovljene na podlagi zakona. Šestletno prehodno obdobje pa imajo preiskovalne in varnostne storitve, področje izkoriščanja naravnih virov na osnovi koncesije, transport zemeljskega plina po plinovodu na podlagi pristojbine ali pogodbe in trgovanje ter posredništvo z nepremičninami.

7.2. Španski kompromis

Priloga XIII ali takoimenovani španski kompromis govori o pravici tujcev do nakupa nepremičnin v Sloveniji. Državljanom EU daje pravico, da od 1.februarja 1999, ko je sporazum začel veljati, v Sloveniji ob pogoju vzajemnosti lahko kupijo nepremičnine, če dokažejo, da so imeli vsaj tri leta neprekinjeno stalno bivališče v Sloveniji. Slovenska vlada se v tej prilogi tudi pisno zavezuje, da bo Slovenija v štirih letih po začetku veljavnosti sporazuma ob pogoju vzajemnosti vsem državljanom EU zagotovila pravico do nakupa nepremičnin v Sloveniji. Gre za izmenjavo pisem v zvezi z drugim odstavkom 64. člena pridružitvenega sporazuma, ki se glasi: Do konca četrtega leta po začetku veljavnosti tega sporazuma Pridružitveni svet prouči načine, ki naj bi omogočili polno uporabo pravil ES v zvezi s prostim pretokom kapitala.

Nastanek španskega kompromisa je povezan z nesoglasji med Slovenijo in Italijo, ki segajo v čas po drugi svetovni vojni. Italija je vztrajala, da vprašanja beguncev in optantov ter njihove lastnine po drugi svetovni vojni še niso dokončno rešena. Pri tem je mislila predvsem na optante, ki se so po koncu druge svetovne vojne izselili iz takoimenovane cone B, ki je leta 1954 z Londonskim memorandumom postala del nekdanje Jugoslavije. Šlo naj bi za približno 25 000 beguncev predvsem italijanske narodnosti. Italija kot članica EU je nadaljnje približevanje Slovenije tej integraciji pogojevala z rešitvijo teh vprašanj in liberalizacijo slovenskega trga nepremičnin

Toda 4. člen Osimskega sporazumov, ki sta jih Jugoslavija in Italija podpisali leta 1975, načelno rešuje to vprašanje. V njem sta se podpisnici zavezali, da bosta sklenili sporazum o pravični in za obe strani sprejemljivi globalni in pavšalni odškodnini za dobrine, pravice in interese italijanskih fizičnih in pravnih oseb na delu bivšega Svobodnega tržaškega ozemlja, ki so jih nacionalizirale, razlastile ali z drugimi ukrepi omejile jugoslovanske vojaške, civilne ali krajevne oblasti. Pogajanja o teh vprašanjih sta državi sklenili leta 1983 in v Rimu podpisali Sporazum med SFRJ in Italijo o dokončni ureditvi vseh vzajemnih obveznosti, ki izvirajo iz 4. člena Osimskih sporazumov. Določeno je bilo tudi, da bo Jugoslavija Italiji izplačala 110 milijonov ameriških dolarjev odškodnine v 13 obrokih, ki jih bo začela plačevati 1.januarja leta 1990. Jugoslavija je po seznamu, ki je bil del sporazuma, dala na razpolago tudi nepremičnine 179 imetnikom pravic. Te nepremičnine so jim bile tudi vrnjene.

Po slovenski osamosvojitvi sta Slovenija in Italija 31.julija 1992 izmenjali noti o tem, da je Republika Slovenija kot ena od pravnih naslednic nekdanje Jugoslavije nasledila 49 mednarodnih sporazumov, ki jih je Italija sklenila z nekdanjo Jugoslavijo. Med njimi sta tudi Osimski in Rimski sporazum. Seznam veljavnih sporazumov je bil 8.septembra 1992 objavljen v italijanskem Uradnem listu.

Kljub dogovorjenemu je Italija od začetku pogajanj o pridruženem članstvu skušala doseči spremembe nekaterih sporazumov med državama. Na pogajanjih sta skušali državi sprejeti bilateralni sporazum, ki bi sicer veljavne mednarodne pogodbe "posodobil", kot so takrat razlagali politiki v Sloveniji. Eden izmed neuspešnih poiskusov je bil tudi takoimenovani oglejski sporazum.

Nato je v spor posegla Španija, ki je takrat predsedovala Evropski uniji. Njen takratni zunanji minister Solana je pripravil naslednjo pobudo:

- Slovenija in Italija skleneta bilateralni sporazum;
- slovenska vlada Državnemu zboru predlaga spremembe predloga zakona o lastninskih in drugih stvarnih pravicah:
 - a) izpusti naj se določba, da morajo tujci, ki jim preneha stalno bivališče v RS, odtujiti nepremičnino, ki so jo pridobili, ker so imeli stalno bivališče v RS;
 - b) izraz dovoljena dejavnost naj se v predlogu zakona zamenja z izrazom ekonomska dejavnost;
 - c) členu 99. predloga zakona naj se doda točka c, ki bo državljanom EU, ki so tri leta stalno bivali na ozemlju RS, zagotovila pravico do nakupa nepremičnin;
- državi naj bi po 64. členu pridružitvenega sporazuma izmenjali pismi, v katerih bi se Slovenija zavezala, da bo štiri leta po ratifikaciji sporazuma popolnoma sprostila pretok kapitala in na nediskriminatorni in recipročni osnovi odstranila ovire za nakup nepremičnin za državljane EU. Pismi naj bi postali sestavni del sporazuma.

Slovenska vlada je pobudo sprejela pod pogojem, da ji ni treba skleniti bilateralnega sporazuma z Italijo in da sprejetje te pobude zadostuje za podpis sporazuma o pridružitvi EU. Predlog izmenjave pisem je dopolnila tako, da se liberalizacija prostega pretoka kapitala veže na proces pridobitve članstva Slovenije v EU. Popravila je tudi predlog obveze, da bo ustrezne ukrepe za zagotovitev pravice državljanom EU do nakupa nepremičnin sprejela ob koncu četrtega leta po uveljavitvi sporazuma o pridružitvi. Slovenska vlada je tudi pripravila nov predlog zakona o lastninski in drugih stvarnih pravicah, ki je že upošteval španski kompromis.

Vse članice EU razen Italije so predlagani sporazum sprejele. Italija pa je v podpis sporazuma o pridružitvi in Priloge XIII privolila šele v času njenega predsedovanja EU.

Španski kompromis je dodobra razburil slovensko javnost. Državni zbor je o odnosih Slovenije z EU razpravljaj aprila 1996. Proti kompromisu so bile Slovenska ljudska stranka, skupina samostojnih poslancev, Demokrati Slovenije in Slovenska nacionalna stranka. Opozarjali so, da bo Slovenija s sprejetjem kompromisa izgubila možnost, da se

z EU pogaja kot enakopravna partnerica in da tovrstnih pogojev za pridružitve EU ni postavila nobeni drugi kandidatki. Poleg tega:

- Slovenija še ni imela zakonodaje, s katero bi zaščitila svoje ozemlje,
- španski kompromis pa bi postal del predloga zakona o lastninskih in stvarnih pravicah, še preden bi bil sploh sprejet.

Slovenski poslanci so kljub polemikam 11. aprila 1996 sprejeli Stališča in sklepe Državnega zbora o odnosih Republike Slovenije z EU, Italijo in Natom. Vlado so pooblastili, da podpiše sporazum o pridružitvi. Tako so pristali, da se v naši državi sprosti trg nepremičnin in posredno sprejeli tudi španski kompromis.

Španski kompromis je pogoj, ki ga je za pridruženo članstvo Slovenije v EU od naše države izsilila Italija. Pri očitno ne dovolj uspešni slovenski diplomaciji je skušala ustvariti občutek soodgovornosti za nekatere dogodke takoj po drugi svetovni vojni na tem območju. Ena od članic EU je Sloveniji postavila pogoje, ki jih v pogajanjih za pridruženo članstvo z EU ni bila deležna nobena od drugih kandidatk. Dosegla je, da so prebivalci slovenske Istre, ki so se v petdesetih letih izselili v Italijo in druge zahodne države, dobili predkupno pravico do nakupa nepremičnin na tem območju. Določila Priloge XIII dajejo pravico do prednostnega nakupa tudi tistim Italijanom, ki so od leta 1920 živeli na Primorskem, če so seveda še živi. In ker je v prvih mesecih po uveljavitvi sporazuma na slovenske oblasti za tovrstni nakup nepremičnin prispelo le nekaj zahtevkov, je oseb, ki bodo upravičene do njega, najverjetneje malo. Vendar pa je ob tem zanimivo mnenje ustavnega sodnika dr. Petra Jambreka, ki pravi, ima ta sicer verjetna in dokazljiva empirična okoliščina majhno pravnoekonomsko težo. Upoštevati je namreč potrebno, da zaveza iz druge točke Priloge XIII za konkretno osebo ni količinsko vrednostno omejena. Hipotetično bi torej lahko ena oseba, ki bi izpolnjevala pogoje iz te točke, kupila neomejeno število tržno dostopnih parcel (Uradni list 1997: 83).

7.3. Ratifikacija pridružitvenega sporazuma in sprememba ustave

Ko je vlada maja 1997 začela parlamentarno proceduro za ratifikacijo sporazuma o pridružitvi, je zavzela stališče, da je njegova ratifikacija mogoča tudi brez predhodne spremembe 68. člena ustave, ki je tujcem onemogočal nakup nepremičnin v Sloveniji. Prepričanje je utemeljevala s časovnim zamikom, ki bi nastal med slovensko ratifikacijo

sporazuma in ratifikacijami, ki so jo morale opraviti članice EU. Sporazum namreč začne veljati šele z ratifikacijo v vseh državah članicah EU. Državnemu zboru je vlada tudi predlagala, da po ratifikaciji sprejme interpretativno izjavo. Ta naj bi določala, da obveznosti za Republiko Slovenijo začnejo veljati po končanem postopku spremembe drugega odstavka 68. člena ustave oziroma v rokih, ki so opredeljeni v samem sporazumu o pridružitvi, vsekakor pa ne pred začetkom mednarodnopravne veljavnosti tega sporazuma. (Poročevalec 1997: 14).

Na vprašanje ustavnosti ratifikacije sporazuma je prvo opozorilo Gibanje 23. december, ki je, da bi ustavilo parlamentarno proceduro, 7. maja 1997 sprožilo pobudi za razpis predhodnega referendumu o sporazumu o pridružitvi. Gibanje je skušalo ujeti še zadnje trenutke pred ratifikacijo sporazuma. Po njej bi sicer lahko predlagali naknadni referendum, vendar to ratifikacije ne bi preprečilo, lahko bi jo le razveljavilo za nazaj. Kljub večkratnim poskusom Gibanje ni bilo uspešno.

Zaradi pritiska javnosti je pa predsednik vlade na dan, ko naj bi Državni zbor ratificiral sporazum, ustavno sodišče zaprosil, naj poda mnenje o skladnosti določb 7b in 7c točke 45. člena ter Priloge XIII v zvezi z drugim odstavkom 64. člena Evropskega sporazuma o pridružitvi s slovensko ustavo. Ustavnemu sodišču je tudi postavil vprašanje, ali je ustavno dopustna ratifikacija sporazuma, ki vsebuje zavezo o spremembi ustave.

Ustavno sodišče je svoje mnenje podalo 5. junija 1997. Potrdilo je domnevo, da parlament ne more sprejeti Zakona o ratifikaciji pridružitvenega sporazuma, ker so v njem in tudi v prilogi določbe, ki so v neskladju z ustavo oziroma njenim 68. členom, ki tujcem prepoveduje lastništvo nad zemljišči razen z dedovanjem ob pogoju vzajemnosti. Sodišče je ugotovilo, da je sporazum o pridružitvi Slovenije EU z določbami o nakupu in prodaji nepremičnin za državljane EU v Sloveniji posegel v določbo drugega odstavka 68. člena slovenske ustave. V ustavnost te odločbe pa ni posegel le španski kompromis, ampak tudi 45. člen sporazuma, ki je v točki 7b določal, da imajo državljani EU v okviru pravice do ustanavljanja pravico pridobivati in odtujevati nepremičnine najkasneje v štirih letih po začetku veljavnosti sporazuma.

Ustavno sodišče je tudi pojasnilo, da se Slovenija z mednarodno pogodbo zavezuje, da bo prevzela obveznosti, ki jih ureja mednarodno pravo in jih je zato potrebno

dobronamerno izpolnjevati. Če mednarodna pogodba torej zahteva spremembo notranje ureditve, je država zavezana, da te spremembe sprejme, sicer krši sprejeto pogodbo. Mnenje, ki ga ob tovrstnih primerih izreče ustavno sodišče, ima samo notranjepolitično veljavo, vendar pa preprečuje, da bi država sprejela obveznosti, ki jih ne bi mogla izpolnjevati. S tem bi namreč ogrozila mednarodni ugled države.

Takoj po razsodbi ustavnega sodišča je vlada Državnemu zboru predlagala začetek postopka za spremembo 68.člena Ustave Republike Slovenije iz leta 1995. Sprememba naj bi tujcem omogočila pridobivanje lastninske pravice in drugih stvarnih pravic na nepremičninah pod enakimi pogoji kot državljanom Slovenije, če bi tako določala mednarodna pogodba ali če bi obstajala vzajemnost. Če mednarodne pogodbe ali vzajemnosti ne bi bilo, bi tujci lahko pridobivali lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki bi jih določal zakon. Slovenija naj bi torej izenačila lastninske pravice državljanov Slovenije in EU, drugačen režim pa naj bi določal Zakon o lastništvu in drugih stvarnih pravicah tujcev na nepremičninah in bi veljal za tujce iz držav, s katerimi Slovenija ne bi ratificirala mednarodne pogodbe.

Vlada je v revizijskem postopku navedla dve možnosti izpeljave postopka. Prva je bilo črtanje drugega odstavka 68.člena in sprejetje ustavnega zakona, kot primernejšo pa je označila spremembo 68.člena ustave. Ustavna komisija je sprejela stališče, da se sprememba izvede z ustavnim zakonom. Cerar pravi, da je odločitev, da ustavno spremembo izvede z ustavnim zakonom in ne v amandmajski obliki, sprejela, ker je menila, da bi le ta lahko pripeljala do notranjih neskladij v ustavnem besedilu. (1997:43)

Ustavni zakon vsebuje dva dela. V prvem je besedilo o spremembi ustave, ki postane integralni del ustavnega besedila. Drugi del pa je izvedbeni del ustavnega zakona o spremembi ustave, ki je pomemben le za uveljavitev spremembe ustave. Državni zbor je ustavni zakon sprejel 14.julija 1997. Sprememba je dobila zahtevano dvotretjinsko večino vseh poslancev.

Spremenjeni 68.člen ustave zdaj določa, da tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah, pod pogoji, ki jih določa zakon ali če tako določa mednarodna pogodba, ki jo ratificira Državni zbor, ob pogoju vzajemnosti, ki se upošteva tako v primeru zakona kot tudi v primeru mednarodne pogodbe. Pogoj vzajemnosti obsega vse tri znane

vrste vzajemnosti: diplomatsko vzajemnost po mednarodni pogodbi, zakonsko vzajemnost po notranji zakonodaji in dejansko vzajemnost po kriteriju učinkovitosti. Navedeni zakon ali mednarodno pogodbo lahko Državni zbor sprejme oziroma ratificira le z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Ustavna sprememba vsebuje dve materialni opredelitvi: prvič, načelno dopušča pridobivanje lastninske pravice na nepremičninam tudi tujcem; drugič, določa pogoj vzajemnosti. Ob tem pa pooblašča zakonodajalca, da v prihodnje uredi to materijo po najbolj zahtevnem postopku, kar ga naše pravo pozna. (Cerar 1997:23).

Vlada je takoj po spremembi ustave ponovno vložila predlog ratifikacije sporazuma o pridružitvi v Državni zbor. Na izredni seji 15.julija ga je ta tudi ratificiral. V zvezi z ratifikacijo pa je Državni zbor spejel tudi Interpretativno deklaracijo. V njej ugotavlja, da nobene od določb Sporazuma o pridružitvi EU v nobenem primeru ni mogoče razlagati na način, da je državljanom držav članic EU v Republiki Sloveniji zagotovljena višja raven pravic kot državljanom Slovenije. Poslanci so se za sprejem deklaracije odločili kljub temu, da so pravni strokovnjaki odgovorili, da tovrstna razlaga sporazuma sploh ni mogoča. Načelo nacionalne obravnave pomeni, da se tudi vsi posebni pogoji, omejitve in drugo, ki jih za pridobitev določenih pravic predvideva notranja zakonodaja, uporabljajo enako za domače kot za tuje državljane. Ker deklaracija za drugo pogodbeno stran ne pomeni ovire, so se parlamentarne stranke odločile, da jo vseeno podpišejo, saj naj bi bila ob upoštevanju notranjepolitičnih vidikov ratifikacije sporazuma za našo državo smiselna.

Sporazum o pridružitvi EU je začel veljati 1.2.1999 in določa časovno dinamiko in obvezo Slovenije, da liberalizira kapitalske tokove. V ta okvir sodi tudi sproščanje oziroma postopna liberalizacija v zvezi s pridobivanjem nepremičnin za državljane in družbe držav članic EU, pri čemer ima priloga XIII seveda posebno vlogo.

V sporazumu se na področje nepremičnin nanašajo naslednje določbe (Marinšek 2000:8-10):

1. Od dneva uveljavitve pridružitvenega sporazuma je Republika Slovenija dolžna zagotavljati dostop do nepremičnin tudi v primeru neposrednih naložb, ki so v skladu

s predpisi v RS (63. člen sporazuma) in sicer po načelu nacionalnega obravnavanja družb, ustanovljenih s strani družb ali državljanov EU.¹⁹

2. Na osnovi točke 7a 45.člena sporazuma imajo od začetka njegove veljavnosti državljani EU, hčerinske družbe in podružnice pravnih oseb iz držav članic EU pravico do uporabe in najema nepremičnin v RS, če so te potrebne za opravljanje gospodarske dejavnosti.²⁰
3. Kot določa točka 7b 45. člena sporazuma imajo od dneva njegove uveljavitve hčerinske družbe pravnih oseb iz držav članic EU pravico pridobivati in prodajati nepremičnine. Tudi glede naravnih virov, kmetijskih zemljišč in gozdov imajo enake pravice, kot jih uživajo slovenski državljani in družbe pod pogojem, da so te pravice potrebne za opravljanje gospodarskih dejavnosti, za katere so ustanovljene.²¹
4. Točka 7c 45. člena (v zvezi s prvim odstavkom 63. člena sporazuma) določa, da je RS dolžna po koncu prve faze prehodnega obdobja, to je ob koncu četrtega leta po uveljavitvi sporazuma (leta 2003), priznati pravico do pridobitve lastninske pravice na nepremičninah in prodajo nepremičnin, ter priznati enake pravice, kot jih imajo državljani RS glede naravnih virov, kmetijskih zemljišč in gozdov tudi državljanom in

¹⁹ Gre za takoimenovano nacionalno obravnavanje družb, ki so jih v Republiki Sloveniji skladno s predpisi RS ustanovile ali soustanovile tuje pravne ali fizične osebe in pomeni, da imajo tako ustanovljene družbe položaj oziroma status domače oziroma slovenske pravne osebe. Zanje veljajo enake pravice in obveznosti kot za družbe oziroma pravne osebe, ki so jih v celoti ustanovile slovenske fizične ali pravne osebe. To načelo velja v RS že od leta 1988, ko je veljal Zakon o tujih vlaganjih in Zakon o podjetjih, na podlagi katerih so tuje pravne in fizične osebe lahko ustanovile podjetje v RS. Posebej to načelo izhaja iz Zakona o gospodarskih družbah, ki je bil sprejet leta 1993.

²⁰ Gre za zavezo, ki določa pravico do pridobitve stvarnih in obligacijskih pravic na nepremičninah, v kolikor so te potrebne za opravljanje dejavnosti, pri čemer je zaveza omejena le na dve pravici, to je na pravico do uporabe in pravico do najema. Z odpravo pravice do uporabe kot posebne stvarne pravice v sistemu družbeno lastninskih razmerij po našem sedanjem pravu te pravice kot samostojne pravice sploh ni mogoče pridobiti. Ker pa je pravica do uporabe inkorporirana oziroma je upravičenje drugih stvarnih in obligacijskih pravic, je potrebno to zavezo RS tolmačiti v tem smislu, da državljani EU, hčerinske družbe in podružnice družb iz držav članic EU lahko za opravljanje dejavnosti v RS pridobijo stvarne in obligacijske pravice. Po mnenju nekaterih strokovnjakov je ta zaveza ožja od ureditve, ki jo glede na možnosti pridobivanja stvarnih in obligacijskih pravic za tujce omogoča že veljavna zakonodaja RS. Ta ne onemogoča in ne omejuje pridobitve stvarnih pravic (služnost, užitek, hipoteka, realno breme) niti obligacijskih pravic (najem, zakup, zastava, koncesijaoziroma dovoljenje za uporabo in izkoriščanje nepremičnin) za tujce ne glede na to, državljani katere države so in ne glede na to, ali jo potrebujejo za opravljanje gospodarske dejavnosti ali za druge namene. So pa seveda tujci dolžni tako kot domači subjekti nepremičnino uporabljati skladno s predpisi, ki določajo način uporabe in gospodarjenja z nepremičninami.

²¹ Gre za pravico, ki je zagotovljena po že opisanem nacionalnem obravnavanju, ki pa se bo v zvezi s pravico pridobitve oziroma prodaje nekaterih nepremičnin zaradi izenačitve pravic s fizičnimi osebami izkazala kot problematična. Popolna izenačitev pravic hčerinskih družb s pravicami državljanov RS na primer na kmetijskih zemljiščih ne go mogoča. Prednostno pravico pri nakupu kmetijskega zemljišča ima kmet, ki je fizična oseba. Izenačitev hčerinske družbe s statusom kmeta pa ni mogoča niti ni logična.

podružnicam družb iz EU, če so te pravice potrebne za opravljanje gospodarskih dejavnosti

5. Prvi odstavek 64. člena sporazuma pa določa, da mora RS v prvih štirih letih po uveljavitvi sporazuma sprejeti ukrepe, ki bodo omogočili ustvarjanje potrebnih razmer za nadaljnje uvajanje pravil EU. Do konca četrtega leta po začetku veljavnosti tega sporazuma Pridružitveni svet prouči načine, ki naj bi omogočali polno uporabo pravil EU v zvezi s prostim pretokom kapitala.²²

Vse opisane zaveze Slovenije, ki se nanašajo na postopno liberalizacijo pri pridobivanju nepremičnin, so vsebovane v II. poglavju sporazuma o pridružitvi Pravica do ustanavljanja in temeljijo na zavezah, ki se nanašajo na I. poglavje V. oddelka sporazuma Tekoča plačila in pretok kapitala. To kaže, da je med pridruženim članstvom potrebno sproščati dostop oziroma pravico do pridobitve nepremičnin v zvezi z naložbami in v zvezi z opravljanjem gospodarskih dejavnosti. Država kandidatka v tem času tako ni dolžna popolnoma liberalizirati pridobivanja lastninske pravice na nepremičninah za državljane in družbe EU, ki ne opravljajo gospodarske dejavnosti. Po določbi 64. člena bi šele po štirih letih veljavnosti sporazuma morala začeti sprejemati ukrepe za popolno liberalizacijo in spoštovanje pravil EU, ki temeljijo na nediskriminaciji.

Vendar pa je bil položaj Slovenije zaradi Priloge XIII drugačen od ostalih kandidatk. Vsebina Priloge XIII pomeni, da je Slovenija še pred vstopom v EU pod določenimi pogoji dolžna omogočiti pridobitev lastninske pravice na nepremičninah državljanom EU, ne glede na to za kakšne namene potrebujejo to nepremičnino in ni nujno, da so ti povezani z opravljanjem gospodarske dejavnosti.

Na podlagi določbe drugega odstavka priloge XIII

- imajo državljani EU že od 1.2.1999 dalje (pod pogojem vzajemnosti) pravico do nakupa nepremičnin pod pogojem, da so imeli tri leta stalno bivališče na sedanjem ozemlju Republike Slovenije.

²² Ta določba vsebuje zavezo za postopno liberalizacijo na področju pridobivanja lastninske pravice na nepremičninah ob spoštovanju pravil Skupnosti, ki na področju nepremičnin pomeni izenačitev državljanov EU s slovenskimi državljani. To velja tudi za državljane EU, ki v RS ne opravljajo gospodarske dejavnosti. Ta določba ne omogoča neposredne izvršljivosti, saj ni konkretna. To zavezo bo morala Slovenija dokončno uresničiti šele ob vstopu v EU, ko bo torej morala popolnoma liberalizirati dostop do svojih nepremičnin.

Iz določbe izhaja, da imajo državljani EU pravico le do nakupa nepremičnin, kar pomeni, da drugi pridobitni načini niso možni (na primer darilna pogodba). Poleg tega morajo imeti izpolnjen pogoj stalnega triletnega bivanja na sedanjem ozemlju Slovenije. Ta pogoj na zahtevo stranke potrjuje Ministrstvo za notranje zadeve na podlagi Navodila o načinu ugotavljanja stalnega bivališča državljanov držav članic EU na sedanjem ozemlju Republike Slovenije (Uradni list 1999). Potrdilo mora predlagatelj priložiti k predlogu za vpis pravice v zemljiško knjigo. Pogoj vzajemnosti se ugotavlja na podlagi Zakona o vzajemnosti v postopku, ki ga vodi Ministrstvo za pravosodje na zahtevo stranke. Pravnomočno odločbo, s katero je vzajemnost ugotovljena, mora predlagatelj priložiti k predlogu za vpis pravice na nepremičnini v zemljiško knjigo. Če je odločba negativna, v smislu, da vzajemnost ne obstaja, sodišče ne sme dovoliti vpisa v zemljiško knjigo. Pri izvajanju priloge XIII se na podlagi Zakona o ugotavljanju vzajemnosti ugotavlja materialna vzajemnost, kar je z vidika dejstva, da RS še ni članica EU, utemeljeno. Državljeni RS se v državah članicah EU še vedno obravnavajo tudi kar zadeva pravice do pridobitve nepremičnin kot državljani tretjih držav, kar pomeni, da za države članice ne obstoji zaveza, da v odnosu do RS uveljavijo pravila Skupnosti na področju urejanja prometa z nepremičninami – to je, da jim zagotavljajo enak položaj, kot ga imajo njihovi državljani, pač pa lahko uveljavijo razne omejitve in celo prepovedi pridobitve lastninske pravice na nepremičninah. Ravno ta način obravnavanja državljanov RS v državah članicah EU se ugotavlja v postopku vzajemnosti in se na podlagi primerjave z ureditvijo te pravice v našem pravnem sistemu ugotovi ali je vzajemnost podana. Po vstopu v EU – ko mora glede pravic na nepremičninah v notranjem pravnem sistemu zagotoviti spoštovanje pravil ES po načelu nediskriminatornosti - mora Slovenija uveljaviti načelo formalne vzajemnosti, kar pomeni, da so državljani EU glede pravic do nepremičnin izenačeni z državljani RS.

Zaveza v prvem odstavku Priloge XIII je za Slovenijo v primerjavi z zavezo iz drugega odstavka pomenila še dodatno liberalizacijo, saj je po izteku štirih let po uveljavitvi sporazuma, to je 1.2.2003, pri nakupu nepremičnine odpadel pogoj triletnega bivanja. Od takrat so državljani članic EU lahko nepremičnine kupovali ob pogoju vzajemnosti, ki se prav tako ugotavlja na podlagi Zakona o ugotavljanju vzajemnosti.

7.4. Zakon o vzajemnosti in druga zaščitna zakonodaja

Da bi nadomestila ustavno določilo, ki naj bi zaščitilo slovensko zemljo, je Slovenija sprejela zaščitno zakonodajo. Po zgledu članic EU je mogoče nepremičnine zavarovati tudi v področni zakonodaji, urbanističnih in občinskih predpisih. Možne so omejitve na področju varstva okolja, narodnih parkov, naravne in kulturne dediščine, v obalnem pasu itd.

Zakon o ugotavljanju vzajemnosti je slovenski parlament sprejemal tri mesece in pol. Na dnevni red so ga morali postaviti kar petkrat, da so ga 4. februarja 1999, nekaj dni po tem ko je sporazum o pridružitvi med Slovenijo in EU že začel veljati, končno le sprejeli. V prvih obravnavah je zakon preživel temeljite vsebinske spremembe, na koncu pa se je zapletlo tudi zaradi njegovega imena, tako da je predlog zakona o pravici tujcev do nepremičnin na koncu postal Zakon o ugotavljanju vzajemnosti (Uradni list 1999: 9-393).

Ko je vlada sredi oktobra 1998 vložila predlog zakona, se je ta nanašal na fizične osebe, ki niso državljani Slovenije in pravne osebe, ki imajo sedež zunaj Slovenije. Zakon naj bi torej urejal pridobivanje nepremičnin za vse tujce, tudi tiste, ki niso državljani EU.

Po predlogu, ki ga je pripravila vlada, bi tujci lahko pridobivali lastninsko pravico na nepremičninah, če državljan Slovenije ali pravna oseba s sedežem v Sloveniji v državi tujca lahko pridobi lastninsko pravico na nepremičninah pod enakimi ali podobnimi pogoji, pod katerimi lahko lastninsko pravico v Sloveniji pridobijo tujci in če izpolnitev teh pogojev za državljana ali pravno osebo s sedežem v Sloveniji ni bistveno težja, kot je v pravnem redu Slovenije predpisano izpolnjevanje pogojev za tujce. Vzajemnost bi ugotavljalo pravosodno ministrstvo in to za vsako nepremičnino posebej. Tujec bi lahko pridobil lastninsko pravico, če bi v Sloveniji najmanj pet let opravljal pridobitno dejavnost ali dejavnost na podlagi koncesije. Pravico bi lahko pridobil, če bi šlo za potrebe njegove dejavnosti, če bi imel dovoljenje za stalno bivanje v Sloveniji za svoje potrebe ali potrebe bivanja njegove družine. V zadnjem primeru bi lahko pridobil največ dve stanovanji ali enostanovanjski hiši in največ dva prostora za počitek ali oddih.

Ker so med drugo obravnavo vladnega predloga zakona poslanci zavrnil kar tretjino določil predlaganega zakona, je vlada sredi decembra 1998 pripravila nov zakon z novim imenom. Glavni očitke poslancev prvotnemu predlogu je bil, da naj zakon ureja le vprašanje vzajemnosti. Vse drugo, torej tudi možnost nakupa nepremičnin s strani tujcev, ki niso državljani EU, pa naj bi se urejalo z dvostranskimi pogodbami. Sporno je bilo predvsem vprašanje pravice do nakupa nepremičnin s strani tistih tujcev, ki so državljani držav, ki so nastale na ozemlju nekdanje Jugoslavije.

Po novem predlogu naj bi se zakon imenoval Zakon o ugotavljanju vzajemnosti pri pridobivanju tujcev na nepremičninah (ZUV). Nanašal naj bi se torej neposredno na določilo 68.člena ustave in na Prilogo XIII. Vlada je vztrajala pri materialni vzajemnosti. V novem predlogu ni bilo tistih členov, ki so govorili o pogojih in načinih pridobivanja lastninske pravice vseh tujcev. Po tem zakonu naj bi slovenski trg torej še naprej ostal zaprt za tiste tujce, ki niso državljani katere od članic EU. S takim predlogom zakona so se poslanci strinjali.²³

Ugotavljanje vzajemnosti je odvisno od delovanja več državnih organov. Za odločbo Ministrstva za pravosodje, s katero se ugotovi vzajemnost za pridobitev lastninske pravice tujca na nepremičnini, so potrebni:

- listina s podatki o nepremičnini, ki jo izda pristojna izpostava Geodetske uprave Republike Slovenije v skladu z Navodilom za izpolnjevanje listine s podatki o nepremičnini v postopku ugotavljanja vzajemnosti (Uradni list 1999: 27);
- pravni interes, ki ga tujec izkaže z listino, izda pa jo pristojna upravna enota v skladu z Navodilom o načinu ugotavljanja stalnega bivališča državljanov članic Evropske unije na sedanjem ozemlju Republike Slovenije (Uradni list 1999: 4);
- ter zemljiško knjižni izpisek, ki ga izda pristojno sodišče.

Poleg tega mora ministrstvo za pravosodje po diplomatski poti zaprositi državo, katere državljan je tujec, oziroma kjer ima pravna oseba sedež, za posredovanje podatkov o tem, kako je v njenem pravnem redu (v ustavi, zakonih in podzakonskih predpisih) urejeno pridobivanje lastninske pravice za državljane Republike Slovenije oziroma za pravne

²³ Ker pa so za izglasovanje v Državnem zboru potrebovali dvotretjinsko večino, jim je to uspelo šele v tretjem poskusu. Prvič so poslanci SKD-ja skušali v ime zakona vnesti dodatek, da je zakon povezan s Prilogo XIII, drugič pa je prišlo do proceduralnega zapleta. Ko so o zakonu odločali že petič, so bili uspešni.

osebe, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji na istovrstni ali podobni nepremičnini, ki se nahaja na enakovrstnem ali podobnem območju kot tista nepremičnina v Republiki Sloveniji, glede katere se ugotavlja vzajemnost.

Od pravočasnosti, natančnosti in kvalitete teh listin je torej odvisna ugotovitev ministrstva za pravosodje o obstoju vzajemnosti, ki temelji na presoji:

- ali določa pravni red države tujca enake ali podobne pogoje za pridobitev lastninske pravice na nepremičninah;
- ali je ureditev države tujca bistveno strožja od ureditve, ki velja za tujca v Sloveniji, pri tem pa predvsem upošteva pomembnost razlik v pravnih redih in dovršenost postopkovnih pravil z vidika pravnega varstva pravic za pridobitev lastninske pravice na nepremičninah;
- in ali je po ureditvi v državi tujca v primeru državljana Slovenije ali pravne osebe, ki ima sedež v Sloveniji, sploh možno pridobiti lastninske pravice na enakovrstni ali podobni nepremičnini.

Po uveljavitvi ZUV (14.2.1999) pa do 30.6.2003 je Ministrstvo za pravosodje prejelo 149 vlog za ugotovitev vzajemnosti (Šesto poročilo 2003:9). Od tega so 135 vlog vložili državljani držav članic EU, 14 vlog pa državljani držav, ki niso članice EU. V prvih šestih mesecih leta 2003 je na ministrstvo prispelo 34 vlog državljanov EU²⁴ in 3 vloge državljanov držav, ki niso članice EU²⁵. Nove vloge so bile podane glede nepremičnin, ki se pridobivajo zaradi namena bivanja in sekundarnega bivanja.

Tabela 7.1.: Podatki o prejetih vlogah za ugotovitev vzajemnosti na podlagi ZUV, ki so jih vložili državljani EU in državljani držav, ki niso članice EU

	do 31.12.2002	od 1.1.2003 do 30.6.2003	SKUPAJ
državljani članic EU	101	34	135
državljani nečlanic EU	11	3	14
SKUPAJ	112	37	149

Vir: (2003) Šesto poročilo o izvajanju Zakona o ugotavljanju vzajemnosti in seznam izdanih odločb, Ljubljana

²⁴ Posamezniki, ki so državljani članic EU, in so vložili zahtevo po ugotavljanju vzajemnosti prihajajo iz Nemčije (11), Avstrije (11), Velike Britanije (4), Italije (3), Nizozemske (1), Francije (1), Švedske (1), Irske (1), in Portugalske (1) (Šesto poročilo 2003:2)

²⁵ Iz držav, ki niso članice EU, so vse tri vloge iz Združenih držav Amerike (Šesto poročilo 2003:4).

Na ministrstvu so do srede leta 2003 rešili 69% vseh prejetih vlog za ugotavljanje vzajemnosti. Odstotek rešenih vlog je podoben tako pri državljanih iz članic EU, kot pri državljanih držav, ki niso članice EU.

Tabela 7.2.: Podatki o rešenih vlogah za ugotovitev vzajemnosti na podlagi ZUV, ki so jih vložili državljani EU in državljani držav, ki niso članice EU

	do 31.12.2002	od 1.1.2003 do 30.6.2003	SKUPAJ	% od vseh prejetih vlog
državljani članic EU	79	14	93	68,89
državljani nečlanic EU	10	0	10	71,43
SKUPAJ	89	14	103	69,13

Vir. (2003) Šesto poročilo o izvajanju Zakona o ugotavljanju vzajemnosti in seznam izdanih odločb, Ljubljana

Dokončno je bilo rešenih 14 vlog, ki so prispele v prvih šestih mesecih lanskega leta. V šestih primerih je ministrstvo ugotovilo, da vzajemnost obstaja, ena od teh nepremičnin pa je že bila tudi vpisana v zemljiško knjigo²⁶. V enem primeru je ministrstvo ugotovilo, da vzajemnost ne obstaja²⁷.

Ministrstvo do 30.6.2003 ni uspelo rešiti 69 prošenj za ugotovitev vzajemnosti, kar je 31% od vseh prošenj, ki so jih vložili državljani EU in državljani držav, ki niso članice EU. Večinoma je šlo za nepopolne vloge, ali pa ministrstvo še ni dobilo odgovora zaprosene države, da bi lahko zaključilo postopek z izdajo odločbe o ugotovitvi vzajemnosti.

30.6.2003 je pravno-formalno lastninsko pravico na nepremičninah v RS imelo 12 tujcev. To pomeni, da so do takrat te nepremičnine vpisali v zemljiško knjigo. Sicer je Ministrstvo za pravosodje do tega datuma v 42 primerih ugotovilo obstoj vzajemnosti. Po 1. februarju 2003, ko je začel veljati Evropski sporazum o pridružitvi in je prenehal

²⁶ V šestih primerih, ko je bila ugotovljena vzajemnost, je šlo za državljane Zvezne republike Nemčije in vsi so za pridobitev lastninske pravice zaprosili zaradi lastnega bivanja. V enem primeru je šlo za lastninsko pravico na kmetijskem in gozdnem zemljišču, ki je posebnega pomena za obrambo. Nepremičnine, za katere so bile izdane odločbe, ležijo v katastrskih občinah Šmarje, Soča leva, Železno, Studenci, Boštanj, Letuš in Krašča. (Šesto poročilo 2003:5).

²⁷ Šlo je za avstrijskega državljana, ki je zaprosil za pridobitev lastninske pravice na gradbeni parceli na območju, ki je posebnega pomena za obrambo, na območju s turističnimi ali zdraviliškimi funkcijami ter na območju sekundarnih počitniških naselij. Nepremičnina naj bi bila namenjena sekundarnemu bivanju (Šesto poročilo 2003: 5).

veljati pogoj triletnega stalnega bivanja na ozemlju RS, se je število vlog za ugotavljanje vzajemnosti nekoliko povečalo.

Tabela 7.3.: Podatki o načinu rešitve vlog za ugotovitev vzajemnosti na podlagi ZUV, ki so jih vložili državljani EU in državljani držav, ki niso članice EU

	do 31.12.2002	od 1.1.2003 do 30.6.2003	SKUPAJ	% od vseh rešenih vlog
postopek zaključen z izdajo sklepa zaradi formalnih pomanjkljivosti vloge	41	7	48	46,60
postopek zaključen z izdajo meritorne odločbe, s katero vzajemnost ni bila ugotovljena	11	1	12	11,65
postopek zaključen z izdajo meritorne odločbe o ugotovitvi delne vzajemnosti	1	0	1	0,98
postopek zaključen z izdajo meritorne odločbe o ugotovitvi vzajemnosti, lastninska pravica pa še ni bila vpisana v zemljiško knjigo	25	5	30	29,13
postopek zaključen z izdajo meritorne odločbe o ugotovitvi vzajemnosti, na podlagi katere je bil izdan sklep o vpisu lastninske pravice v zemljiško knjigo	11	1	12	11,65
SKUPAJ	89	14	103	100

Vir: (2003) Šesto poročilo o izvajanju Zakona o ugotavljanju vzajemnosti in seznam izdanih odločb, Vlada RS, Ljubljana

Tabela 7.4.: Podatki o nerešenih vlogah za ugotovitev vzajemnosti na podlagi Zakona o ugotavljanju vzajemnosti, ki so jih vložili državljani članic EU in državljani držav, ki niso članice EU

	do 31.12.2002	do 30.6.2003	% od vseh prejetih vlog
nepopolne vloge, za katere je bila zahtevana dopolnitev	14	22	14,77
nepopolne vloge, v zvezi s katerimi so bila poslana zaprosila tujim državam, vendar le-te nanje še niso odgovorile	6	23	15,44
popolne vloge, vendar odločba še ni izdana	3	1	0,67
SKUPAJ	23	46	30,87

Vir: (2003) Šesto poročilo o izvajanju Zakona o ugotavljanju vzajemnosti in seznam izdanih odločb, Vlada RS, Ljubljana

Varovalne režime pa je slovenska zakonodaja vsebovala tudi že pred spremembo ustave. Zakon o kmetijskih zemljiščih iz leta 1996 veljavnost prenosa lastninske pravice povezuje z odobritvijo upravne enote, določa predkupno pravico, posebej ureja status kmeta. Zakon o gozdovih iz leta 1993 varuje splošno korist pri prometu z gozdovi s predkupno pravico. V Zakonu o vodah so zavarovane vode, ter vodna in priobalna zemljišča. Zakon o gospodarskih javnih službah ureja pravice na infrastrukturnih objektih kot so železnice, ceste, komunalno omrežje. Od vseh nepremičnin le stavbna zemljišča niso bila zavarovana z nobenih predpisom.

Po spremembi ustave je vlada pripravila spisek 21 zakonov, ki naj bi zaokrožili paket takoimenovane zaščitne zakonodaje. Vendar se je lista najbolj nujno potrebnih zakonov kasneje kar nekajkrat skrčila, predvsem zato, ker se je bližal datum uveljavitve pridružitvenega sporazuma, sprejetih pa je bilo le nekaj zakonov. In kljub temu, da se je pri sprejemanju prvih zaščitnih zakonov poudarjalo njihov poseben pomen za zaščito slovenskega trga nepremičnin pred razprodajo tujcem, lahko ugotovimo, da že sprejeti del zaščitne zakonodaje bolj posega v splošni pravni režim, kot pa da bi uvajal posebne pogoje prometa z nepremičninami.

7.5. Izid pogajanj Slovenije in drugih pristopnic k EU za področje nepremičnin

Republika Slovenija je bila na pogajanjih o področju 4–Prost pretok kapitala, ki vključuje prost nakup nepremičnin s strani tujcev, v posebnem položaju. To vprašanje je rešila že v sporazumuo pridružitvi. Republika Slovenija v pogajalskem izhodišču za to področje zato ni zahtevala prehodnih obdobj ali izjem.

V primeru, da bi katera od bodočih polnopravnih članic EU na področju prostega pretoka kapitala pridobila pravico v obliki prehodnega obdobja ali izjeme glede stopnje liberalizacije prometa z nepremičninami, kot jo določa pravi red EU, to je nižje stopnje liberalizacije, kot jo določa *acquis*, si je Republika Slovenija pridržala pravico, da glede pridobivanja nepremičnin s strani državljanov ter držav v Sloveniji oziroma glede pridobivanja nepremičnin s strani drugih subjektov iz teh držav, ki ne opravljajo gospodarske dejavnosti, uveljavi materialno vzajemnost za čas tako dogovorjenih prehodnih obdobj ali izjem. Vendar na pogajanjih do tega ni prišlo.

Z vstopom v EU Slovenija torej sprejema pravila in načela določena s TEU. To določa Pogodba o pristopu Slovenije v EU, ki jo je Državni zbor ratificiral 28. januarja 2004. Državljeni Republike Slovenije bodo postali državljani EU in RS bo dolžna državljane držav članic obravnavati tudi glede pravic do nepremičnin v okviru pravil o prostem pretoku kapitala enako kot svoje lastne državljane (formalna vzajemnost), razen v primeru izrecno priznane izjeme, ki si jo je Slovenija priborila med pristopnimi pogajanj.

Do 1. 5. 2011 ima Slovenija namreč možnost, da uveljavi zaščitno klavzulo in omeji promet z nepremičninami. To lahko stori v primeru, če se na področju prometa z nepremičninami v obdobju od pristopa do 1. maja 2011 pri prometu z nepremičninami pojavijo resne težave. Od Evropske komisije lahko zahteva, da ji odobri ukrepe, ki so potrebni za odpravo takšnih težav.

V smislu 68. člena Ustave RS ima tisti del pristopne pogodbe, ki se nanaša na nepremičnine, značaj mednarodne pogodbe. To pomeni, da predstavlja pravni vir, ki ureja pogoje za pridobitev lastninske pravice tujcev na nepremičninah. Zaradi prevzete obveze o formalni vzajemnosti glede pravic do nepremičnin, je zagotovljen tudi ustavni pogoj vzajemnosti, ki pa ga zaradi vsebine te vzajemnosti ni treba posebej ugotavljati, saj enostavno velja: kakršno pravico ima domač državljan v zvezi z nepremičninami, taka pripada tudi državljanom držav članic EU. Po formalnem vstopu se bo za državljane EU prenehal uporabljati Zakon o ugotavljanju vzajemnosti.

Poleg Slovenije v svojih pogajalskih izhodiščih prehodnih obdobj za promet z nepremičninami nista zahtevali le še dve kandidatki: Estonija in Ciper. Ker pa je bila EU na pogajanjih io liberalizaciji trga nepremičnin precej velikodušna do pristopnic, sta si prehodno obdobje zagotovili tudi ti dve državi.

Na Cipru bo 5 let veljalo prehodno obdobje za nakup počitniških prebivališč (*secondary residences*), vendar pa omejitev ne velja za državljane EGP, ki živijo v tej državi.

Češka je zahtevala 10 letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih zemljišč in nakup začasnih prebivališč (*secondary residencies*). Napovedali so tudi, da bodo dolžino prehodnega obdobja povezovali s pogajanj pri poglavju o prostem pretoku oseb. Decembra 2002, ko so kandidatke zaprle to pogajalsko področje, je Češka pristala na 5-letno prehodno

obdobje pri nakupu začasnih prebivališč (prehodno obdobje ne velja za državljane EGP, ki živijo na Češkem) in na 7-letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih in gozdnih površin, ki pa ne velja za samozaposlene kmete s tega območja. Češka ima tudi možnost, da prehodno obdobje podaljša za 3 leta.

Estonija ima 7-letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih in gozdnih površin, ki ne velja za samozaposlene kmete, ki v Estoniji živijo in aktivno delajo v kmetijstvu 3 leta. Prehodno obdobje lahko podaljša za 3 leta.

Madžarska je zahtevala 10-letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih zemljišč in za zemljišča na zaščitениh območjih (*nature conservation areas*). Za naložbe v druge nepremičnine je zahtevala 5-letno prehodno obdobje. Zagotovila si je 5-letno prehodno obdobje za nakup začasnih prebivališč. To ne velja za državljane EGP, ki na Madžarskem živijo 4 leta. 7-letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih in gozdnih površin pa tudi na Madžarskem ne velja za kmete, ki tam živijo in aktivno kmetujejo 3 leta. Tudi Madžarska lahko te ukrepe podaljša za 3 leta.

Latvija in Litva imata 7-letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih in gozdnih površin, ki pa ne velja za kmete, ki 3 leta bivajo in aktivno kmetujejo na tem območju. Podaljšata ga lahko za 3 leta.

Malta si je zagotovila poseben režim za nakup začasnih prebivališč, ki vsem državljanom EU prepoveduje nakup, če na otoku niso živeli vsaj 5 let.

Poljska je za liberalizacijo svojega trga nepremičnin zahtevala najdaljše in sicer 18-letno prehodno obdobje. Prepričani so bili, da tako dolg prehod potrebujejo zato, ker pričakujejo bistveno povišanje cen zemljišč, hkrati pa so priznali, da je bila odločitev veliko bolj političnega kot pa ekonomskega značaja. V pogajanjih si je Poljska zagotovila 12-letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih in gozdnih površin. Ukrep ne velja za samozaposlene kmete z območja EGP, ki so 3 ali 7 let kot najemniki teh zemljišč (trajanje obveznega najema je odvisno od regije). 5-letno prehodno obdobje velja tudi za nakup začasnih bivališč, prepoved pa ne velja za državljane EGP, ki na Poljskem živijo vsaj 4 leta.

Slovaška bo za 7 let tujcem prepovedala nakup kmetijskih in gozdnih zemljišč. Prepoved ne velja za samozaposlene kmete, ki na Slovaškem bivajo in aktivno kmetujejo 3 leta. Prehodno obdobje lahko podaljša za 3 leta.

8. TRG NEPREMIČNIN EKONOMSKO IN/ALI POLITIČNO VPRAŠANJE

Vprašanje prostega pretoka kapitala oziroma bolj natančno liberalizacije trga nepremičnin je bilo ob različnih širitvah EU različno obravnavano. V času, ko je v ES vstopila Danska, so politični argumenti prevladali nad ekonomskimi, v času vstopa Avstrije so bili močnejši ekonomski dejavniki, v zadnjem, največjem krogu širitve, pa so politični argumenti znova dobili na teži. Na tak razplet so vplivali naslednji dejavniki:

- čas vstopa posameznih držav v EU (v času vstopa Danske v ES vprašanje prostega pretoka kapitala še ni bilo v ospredju);
- različna stopnja gospodarske razvitosti novih članic (Avstrija, Švedska in Finska so bile v času vstopa v EU po stopnji gospodarske razvitosti veliko bližje tedanjih članicam, kot to velja za sedanji krog širitve);
- razlike v gospodarski razvitosti znotraj širitvenih krogov (Avstrija, Finska in Švedska so veljale za veliko bolj homogen – tako z ekonomskega kot političnega stališča – širitveni krog, kot to velja za zadnjega);
- velikost širitvenih krogov;
- povezovanje oziroma pogojevanje različnih pogajalskih sklopov med pristopnimi pogajanci (ker so stare članice EU uvedle prehodno obdobje za prost pretok delovne sile, so pristopnice to izrabile kot pogajalsko taktiko pri prostem pretoku kapitala);
- različne štartne pozicije posameznih kandidatov.

8.1. Stare in nove članice

Danska je v ES vstopila 1. januarja 1973. ES je odločitev o njenem vstopu (ter vstopu Velike Britanije in Irske) sprejela na decembrskem vrhu 1969 v Hagu. Šele ta vrh je po letih krize in stagnacije v ES prinesel tudi odločitev o nadaljnji poglobitvi povezovanja v integraciji. TEC, ki je takrat veljala, je sicer že vsebovala cilj o ustanovitvi skupnega trga, da bi tako dosegli prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Vendar pa je bilo takrat v ospredju predvsem zagotavljanje prostega pretoka blaga. O prostem pretoku kapitala se

tudi zaradi veliko manjših kapitalskih tokov kot danes ni veliko govorilo. TEC v 222. členu celo določa, da se pogodba načelno ne dotika lastninske ureditve v posameznih državah članicah, vendar pa poudarja, da vsebina štirih svoboščin narekuje prilagajanje zakonodaj držav članic na področju prometa z nepremičninami. Res pa je, da člen 6. TEC prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva, kar pomeni, da države članice v okviru ustanovitvene pogodbe in v njej zajamčenih svoboščin ne smejo privilegirati svojih državljanov v primerjavi z državljani drugih držav članic.

Kljub temu je Danska brez večjih težav uveljavila zahtevo po omejevanju pravice tujcev do nakupa nepremičnin. Poleg zgodovinskih, političnih in ekonomskih argumentov (veliko večja gospodarska razvitost sosednje Zvezne republike Nemčije) je k temu pripomogla tudi precej omejujoča že sprejeta danska zakonodaja. Že leta 1972 je Danska državljanom drugih držav članic ES nakup nepremičnin za postavitev glavnega sedeža firme ali glavnega bivališča fizične osebe dovoljevala le, če so se istočasno lahko sklicevali na svobodo gibanja, na svobodo opravljanja storitev in ustanavljanja podjetij (Serajnik 1998:3). V drugih primerih je bilo to mogoče le, če so na Danskem bivali vsaj 5 let. Pravica stalnega omejevanja nakupa nepremičnin za tujce je Danski priznana na temeljni, ustavni ravni in je zapisana v TEU.

Pri vseh naslednjih širitvah take izjeme ni bilo več mogoče doseči. Najpomembnejše direktive, ki so od članic zahtevale, da zagotovijo neomejen prenos kapitala in izvajanje tekočih transakcij in da ne bodo sprejemale diskriminatornih ukrepov, je ES sprejela v 70. letih. Poleg tega je Sodišče Evropskih skupnosti v sodbi proti Grčiji leta 1989 razsodilo, da načelo nepriviligiranja svojih državljanov velja tudi na področju urejanja prometa z nepremičninami. Grčija je več kot 50% svojega ozemlja namreč razglasila za obmejni pas, v katerem pa je bilo tujcem, torej tudi državljanom ES, prepovedano kupovati zemljišča (Serajnik 1998:2).

Trajno izjemo je na pogajanjih zahtevala tudi Avstrija (prav tako Finska in Švedska), vendar si je izborila le petletno prehodno obdobje. Članstvo je mogoče samo v primeru celotnega prevzema evropskega pravnega reda, so vztrajali v Bruslju. Morebitni odmik od temeljnega načela bi namreč lahko povzročil postopno rušenje osnovne ideje o skupnem evropskem trgu. Avstrija je bila še toliko bolj vztrajna, ker imajo nekatere zvezne dežele (na primer Tirolska) precejšnja območja namenjena turizmu in jim je grozilo, da jih bodo

tujci pokupili za počitnikovanje, torej za namen sekundarnega bivanja. Avstrijski strah se je do neke mere izkazal za upravičenega. Tujci so kljub temu, da so za nepremičninsko zakonodajo v Avstriji odgovorne zvezne dežele in kljub temu, da imajo nekatere precej omejevalne predpise, pokupili kar precej nepremičnin. V Glemmtalu ta delež znaša celo 63%. Na Koroškem delež tujih lastnikov nepremičnin iz EU v turističnih krajih znaša okoli 30 do 50% (Serajnik 1998:6).

Tudi deset zadnjih pristopnic v EU si je uspelo na področju nepremičnin zagotoviti le prehodna obdobja. Vendar pa so ta obdobja ponekod občutno daljša od avstrijskega in bolj kot razprodaje nepremičnin na turističnih območjih so se te države bale razprodaje kmetijskih zemljišč. Prehodnega obdobja nimata le Slovenija in Malta (poseben režim za nakup počitniških bivališč), pa tudi na Cipru bodo nakup počitniških objektov omejevali le pet let. Vse ostale pristopnice imajo daljša prehodna obdobja (največ Poljska 12 let) in to predvsem za nakup kmetijskih in gozdnih zemljišč.

Tabela 8.1. : Prost pretok kapitala

PREHODNO OBDOBJE	DRŽAVE
5-letno prehodno obdobje za nakup sekundarnih bivališč	Ciper, Češka, Madžarska, Poljska
7-letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih in gozdnih zemljišč	Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Slovaška
12-letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih in gozdnih zemljišč	Poljska
omejitev nakupa sekundarnih bivališč za vse državljane EU, ki niso vsaj 5 let bivali na otoku	Malta
7 let možnost uvedbe posebnih ukrepov za nakup nepremičnin	Slovenija

Vir: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters>

8.2. Razlike med širitvenimi paketi in znotraj njih

Širitveni paket leta 1995 je obsegal le tri države, ki so bile gospodarsko veliko bolj izenačene z dotedanjimi članicami EU kot deset pristopnic, ki se EU pridružujejo leta 2004. Ker so bile tudi članice EFTE, so že pred vstopom gospodarsko tesno sodelovale z EU. Avstrija je že leta 1977 z ES v celoti odpravila trgovinske omejitve. Postopno se je krepilo tudi sodelovanje med EFTO in ES in leta 1992 so bila končana pogajanja med EFTO in ES o oblikovanju EGP-ja, sporazum je začel veljati januarja 1994. Med

pogajanci za članstvo v EU so si tri države izborile manj prehodnih obdobji kot države širitvenega kroga 2004, celo več, Švedska in Avstrija sta dosegli štiriletno prehodno obdobje, v katerem sta smeli obdržati predpise o varovanju okolja, ki so bili strožji kot takrat veljavni predpisi v EU.

Tabela 8.2.: Prehodna obdobja širitvenega kroga 1995

PREHODNO OBDOBJE	DRŽAVE
4 leta veljajo nacionalni zakoni o varovanju okolja	Avstrija, Švedska
5 let omejevanje nakupa nepremičnin za tujce	Avstrija, Finska, Švedska
5 let za prilagoditev kmetijstva in ribištva	Avstrija, Finska, Švedska
3 leta ohranijo svoja pravila za klasifikacijo lesa	Finska, Švedska
poseben režim tranzita težkega tovora preko avstrijskih Alp	Avstrija

Vir: <http://europa.eu.int/comm>

Da Evropska komisija na pogajanjih upošteva različno gospodarsko razvitost posameznih kandidat, se je še bolj izrazito pokazalo med pogajanci desetih srednje in vzhodnoevropskih držav. Malta, Ciper in Slovenija so vseskozi veljali za najbolj razvite kandidatke. Tudi če se omejimo le na vprašanje trga nepremičnin, so si izborili najmanj in predvsem krajša prehodna obdobja. Komisija je namreč menila, da zaradi različne gospodarske razvitosti držav kandidat istih načel ne more uporabljati za vse države in da lahko na podlagi načela razlikovanja manj razvitim dovoli različna prehodna obdobja. Slovenija zaradi svoje domnevno večje razvitosti naj ne bi sodila v to skupino (Bučar 2002:657).

Evropska komisija ni pristala niti na to, da bi Slovenija nakup zemlje s strani tujcev pogojevala z vzajemnostjo. Menila je namreč, da glede na nekatere omejitve v EU in glede na sprejeta prehodna obdobja za kandidatke njen v ustavi zapisan ukrep ni utemeljen. Komisija je kljub temu, da je bilo načelo vzajemnosti tudi sestavni del Priloge XIII Evropskega sporazuma, izpostavila vprašanje skladnosti ustavne določbe z evropsko zakonodajo. Pogojevanje nakupa nepremičnin z vzajemnostjo naj bi nasprotovalo dvema temeljnima načeloma TES: prepovedi diskriminacije in brezpogojni naravi pogodbe (ko pogodbenice ne morejo pogojevati pravic) (Bučar 2002:657).

Latvija, Litva, Madžarska so na primer dosegle sedem letno prehodno obdobje za nakup kmetijskih zemljišč, poljsko prehodno obdobje na tem področju pa bo trajalo celo

dvanajst let. V prehodnih obdobjih slovenski državljani v teh državah ne bodo mogli kupiti kmetijskih zemljišč, obratno pa bo seveda mogoče. Če bi obveljal slovenski pogoj o vzajemnosti za državljane novih članic EU, to ne bi bilo mogoče.

Pogajanja o prostem pretoku kapitala, so bila vseskozi povezana tudi s pogajanjmi o prostem pretoku delovne sile. Pretok delavcev iz novih članic v stare članice EU bo vsaj dve leti in največ sedem let omejen. Prehodno obdobje za pretok delovne sile ne velja za Malto in Ciper in tudi Slovenija je računala, da bo spadala v to skupino. Čeprav so stare članice poudarjale, da ne pričakujejo, da bi slovenska delovna sila po vstopu preplavila Evropo, Slovenija tega cilja ni uresničila. Evropska komisija, ki je pri vprašanju nepremičnin vztrajala pri načelu razlikovanja, tega načela pri prostem pretoku delovne sile ni upoštevala. Vsaj kar zadeva Slovenijo ne.

Tabela 8.3.: Prost pretok delovne sile

DRŽAVE	Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Slovaška, Slovenija	Malta	Ciper
SPREJETI DOGOVOR	-2-letno prehodno obdobje s strani starih članic -pregled stanja - prehodno obdobje naj bi se končalo po 5 letih, možnost podaljšanja za 2 leti	lahko sprejme posebne ukrepe, ki veljajo do 7 let	nobeni omejitev

Vir: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters>

Ugotoviti je torej mogoče, da je dolžina prehodnih obdobji za liberalizacijo trga nepremičnin skorajda premo sorazmerno povezana z vprašanjem prostega pretoka delovne sile. Najdaljša prehodna obdobja za liberalizacijo trga nepremičnin so si izborile prav pristopnice, ki veljajo za največjo grožnjo oziroma vir množičnega odliva delovne sile v stare članice EU. Pri uveljavitvi prehodnega obdobja za prost pretok delovne sile iz novih članic v stare sta najbolj vztrajali Nemčija in Avstrija, ki se bojita predvsem delovne sile iz Poljske, Češke in Madžarske. Prav Poljska pa je pred začetkom pogajanj o prostem pretoku kapitala najbolj glasno napovedala, da bo izid pogajanj pri teh dveh poglavjih povezovala in pogojevala. Sodeč po dolžini prehodnega obdobja pri prostem nakupu nepremičnin na Poljskem je bila Varšava pri tem pogojevanju uspešna.

Širitveni krog 1995 se je od širitvenega kroga 2004 razlikoval tudi po velikosti. Leta 1995 so v EU vstopile tri države, maja 2004 jih bo vstopilo deset. Politična teža in moč zadnjega širitvenega kroga je samo po številu pristopnic vsaj 3-krat večja od predzadnje širitve. Leta 1995 je bilo razmerje med starimi in novimi članicami 12 proti 3, pri sedanji širitvi pa 15 proti 10. Zadnji širitveni krog se od prejšnjega močno razlikuje tudi po številu prebivalcev, ki vstopajo v EU. Avstrija, Švedska in Finska so skupaj šteje približno 22 milijonov ljudi, deset srednje in vzhodnoevropskih držav pa ima kar 75 milijonov prebivalcev. To je še posebej pomembno s stališča novega trga, ki se odpira starim članicam EU. Toliko bolj, ker so nove članice v prejšnji širitvi z EU tesno sodelovale že pred vstopom, trgi v članicah širitve 2004 pa se bodo starim članicam popolnoma odprli šele po njihovem vstopu v EU. Ker je največja članica zadnjega širitvenega kroga tudi Poljska in ker v tej državi živi skoraj polovica (39 milijonov) vseh novih evropskih državljanov, se ob tem postavlja tudi vprašanje, ali bi pogajanja o vstopu potekala tako kot so, če ta država ne bi bila med kandidatkami.

8.3. Različne startne pozicije

Slovenska pogajanja o vstopu v EU in predvsem o liberalizaciji trga nepremičnin je še pred podpisom Sporazuma o pridružitvi določila Italija, ki je Sloveniji postavila pogoje, ki jih v pogajanjih za pridruženo članstvo z EU ni bila deležna nobena od drugih kandidatk. S španskim kompromisom je dosegla, da so prebivalci slovenske Istre, ki so se v petdesetih letih izselili v Italijo in druge zahodne države, dobili predkupno pravico do nakupa nepremičnin na tem območju. Določila Priloge XIII Sporazuma o pridružitvi so dala pravico do prednostnega nakupa tudi tistim Italijanom, ki so od leta 1920 živeli na Primorskem.

Slovenska vlada je pobudo sprejela pod pogojem, da ji ni treba skleniti bilateralnega sporazuma z Italijo in da sprejetje te pobude zadostuje za podpis sporazuma o pridružitvi EU. Predlog izmenjave pisem je dopolnila tako, da je liberalizacijo prostega pretoka kapitala vezala na proces pridobitve članstva Slovenije v EU. Popravila je tudi predlog obveze, da bo ustrezne ukrepe za zagotovitev pravice državljanom EU do nakupa nepremičnin sprejela ob koncu četrtega leta po uveljavitvi sporazuma o pridružitvi.

Toda vprašanje optantov na slovenskem ozemlju je bilo s španskim kompromisom rešeno že drugič. Prvič ga je načelno rešil že 4. člen Osimskih sporazumov, ki sta jih nekdanja Jugoslavija in Italija podpisali leta 1975. Po osamosvojitvi Slovenije je ta z Italijo leta 1992 izmenjala noti o tem, da je Republika Slovenija kot ena od pravnih naslednic nekdanje Jugoslavije nasledila 49 mednarodnih sporazumov, ki jih je Italija sklenila z nekdanjo Jugoslavijo. Med njimi sta tudi Osimski in Rimski sporazum.

Edina država pristopnica, ki se je ukvarjala s podobnimi težavami kot Slovenija, je bila Češka. Zaradi Beneševih dekretov²⁸ so iz Nemčije in tudi Avstrije ves čas pogajani prihajale zahteve, da bi morali češki vstop v EU pogojiti z odpravo teh dekretov. Toda nemško politično vodstvo, ki je povojne izgone sicer obsodilo kot nepravilne, se z ultimatom ni strinjalo. Kancler Gerhard Schroeder je celo izjavil, da bo prav vstop Češke v EU pozitivno vplival na spor zaradi Beneševih dekretov (Kramžar 2002).

Evropska komisija je naročila posebno pravno mnenje je o Beneševih dekretih in o njihovem pravnem vplivu na današnjo češko zakonodajo. Pravni strokovnjaki EU so preverili 12 Beneševih dekretov, ki se jih lahko povezuje z usodo Sudetskih Nemcev. Le pri dekretu številka 16 so strokovnjaki nekoliko pomišljali. V njem je bila za Nemce v takratni Češkoslovaški, ki so sodelovali z nacisti, predvidena smrtna kazen. Zastaralni rok za to ni bil določen. A pravni strokovnjaki so menili, da Nemcem na Češkem danes ne grozi smrtna kazen, zato so sklepali, da zakon pravno ni več veljaven. Pravna služba EU je tako ugotovila, da Beneševi dekreti ne morejo ovirati vstopa Češke v EU (Kalčič 2002).

Toda tudi slovenski strahovi, da bo španski kompromis sprožil razprodajo slovenske zemlje, so se izkazali za neupravičene. To potrjuje tudi zadnje sedmo poročilo o izvajanju zakona o ugotavljanju vzajemnosti, ki ga je od začetka veljavnosti ZUV vsake pol leta pripravljalo Ministrstvo za pravosodje. Do konca leta 2003 je bilo v zemljiško knjigo vpisanih 13 tujih državljanov, kar pomeni, da je do takrat 13 tujcev pravno formalno pridobilo lastninsko pravico na nepremičninah v Sloveniji. Število vlog se je povečalo šele v drugi polovici leta 2003, ko je po Evropskem sporazumu o pridružitvi za pridobitev lastninske pravice tujcev na nepremičninah v Sloveniji nehal veljati pogoj triletnega neprekinjenega stalnega bivanja. Od 184 zahtev tujcev za ugotovitev vzajemnosti je 170

²⁸ Češki predsednik Edvard Beneš je sporne dekrete podpisal v drugi polovici leta 1945. Na njihovi podlagi so leta 1946 iz Češkoslovaške pregnali tri milijone Nemcev in več deset tisoč tamkajšnjih Madžarov. Pregnanci so izgubili pravico do vrnitve, njihovo premoženje pa so zasegli.

vlog namreč prišlo od državljanov članic EU²⁹. Največkrat je bila ugotovljena vzajemnost v primeru državljanov Zvezne republike Nemčije (42). Zanimiv pa je tudi podatek, da je Ministrstvo za pravosodje v 17 primerih ugotovilo, da vzajemnosti ni. Šlo je predvsem za državljane Republike Avstrije (16) in v enem primeru za italijanskega državljana.

9. ZAKLJUČEK

Članice ES so začele ustvarjati skupni gospodarski trg zaradi prepričanja, da večja integracija gospodarstev omogoča hitrejši gospodarski razvoj, pospešuje razvoj tehnologije, večja konkurenčnost gospodarstev in tako poveča tudi blaginjo. Tesnejša integracija pa od nacionalnih gospodarstev zahteva, da odpravijo ovire, ki preprečujejo prost pretok blaga, ljudi, storitev in kapitala. ES je začela z odpravljanjem trgovinskih in netrgovinskih barier pri prostem pretoku blaga. Z zmanjšanjem in ukinitvijo trgovinskih ovir in sprejetjem načela o medsebojnem priznavanju zakonov in pravil držav članic ter s pripravljanim skupnih evropskih zakonov in pravil je odpravila nadzor na notranjih mejah držav članic ES in državljanom vseh držav članic omogočila, da lahko brez carin in drugih omejitev kupujejo blago iz katere koli države članice integracije.

V 80. letih, ko so se prizadevanja za dokončanje skupnega trga v ES najbolj okrepila, so začeli sprejemati tudi ukrepe za sprostitev pretoka ljudi. Omogočili so jim, da notranje meje lahko prehajajo brez ovir in kar je ekonomsko še bolj pomembno, da lahko živijo in delajo v kateri koli državi članici. S povečevanjem obsega storitev in vedno močnejšimi kapitalskimi tokovi je uveljavljanje teh dveh svoboščin postala prioriteta delovanja EU, vendar liberalizacija na teh področjih še ni končana.

Ko so državljani EU dobili pravico, da lahko brez ovir potujejo v druge države članice in da se tam lahko tudi zaposlijo, ustanovijo podjetje, se šolajo, torej delajo in živijo, se je postavilo tudi vprašanje možnosti, da pod enakimi pogoji kot domači državljani kupijo nepremičnine, ki bi jih uporabljali za stalno bivanje pa tudi za počitnikovanje. Evropsko pravo sicer pozna le nekaj predpisov, ki se nanašajo na pravno urejanje prometa z nepremičninami. Toda TEC določa, da nikogar ni mogoče diskriminirati zaradi njegovega državljanstva. V evropski praksi je prepovedano tudi sprejemanje takih predpisov, ki jih domači državljani praviloma ali vsaj bistveno lažje izpolnjujejo kot

²⁹ Največ zahtev so vložili Nemci (75), nato Avstrijci(49), pa Italijani(25), vseh ostalih pa je bilo skupaj 21: Nizozemska(6), Velika Britanija(8), Švedska(2), Grčija(1), Francija(2), Irska(1), Portugalska(1).

državljeni drugih držav članic. V ta okvir pa ni mogoče vključiti omejitev, ki jih države sprejemajo, da bi uredile socialne razmere, da bi poskrbele za okolje, smotrno izkoristile poselitveni prostor. Vendar morajo tudi tovrstni ukrepi veljati enako za domače državljane in tiste, ki prihajajo iz drugih držav članic EU.

Pravica, da posameznik lahko kjerkoli v EU kupi nepremičnino za zasebno rabo, sicer izhaja iz svoboščine, ki zagotavlja prost pretok kapitala. Svoboda ustanavljanja podjetij in podružnic zagotavlja tudi pravico do pridobivanja pravic na nepremičninah, tako do lastništva kot do uporabe stalnega bivališča ali počitniške hiše.

Čeprav naj bi bile štiri temeljne svoboščine – torej tudi svoboščina, ki zagotavlja prost pretok kapitala – predvsem ekonomske kategorije, jih EU v pogajanjih za vstop novih članic še vedno jemlje kot politično vprašanje in ne ekonomsko. Bolj točno, vprašanje prostega pretoka kapitala, je predvsem v zadnjem krogu širitve znova postalo predvsem politično vprašanje. Med širitvijo leta 1995 so namreč prevladali ekonomski argumenti in so bile takratne tri pristopnice veliko manj uspešne pri zahtevah po prehodnih obdobjih na tem področju od desetih pristopnic med širitvijo 2004. Na to je vplivalo več dejavnikov: različna stopnja gospodarske razvitosti med novimi članicami EU, različna stopnja gospodarske razvitosti znotraj širitvenega kroga, povezovanje pogajanj pri različnih pogajalskih poglavjih.

Najprej pa je vseeno treba poudariti, da EU po vstopu Danske – ki si je izborila trajno izjemo pri omejevanju nakupa nepremičnin za tujce – tega vprašanja nikoli pozneje ni več reševala na tak način. Nobena od kasnejših pristopnic, čeprav so izjemo na pogajanjih zahtevale, ni dobila pravice, da bi tujcem trajno omejevala nakup nepremičnin. Vse so se morale zadovoljiti le s prehodnim obdobjem.

Morda najbolj pomemben vzrok za “popuščanje” EU pri vprašanju liberalizacije trga nepremičnin v širitvenem krogu 2004 je bilo vprašanje gospodarske (ne)razvitosti desetih srednje in vzhodnoevropskih držav v primerjavi z razvitostjo Avstrije, Švedske in Finske ob njihovem vstopu v EU. Slednje so bile že pred vstopom z EU povezane v skupni evropski gospodarski prostor, torej ekonomsko in politično veliko bolj usklajene z EU, kot to velja za 10 novih članic. Te države so v zadnjih letih preživele celovito politično in gospodarsko tranzicijo, torej je bilo vprašanje nacionalne identitete bolj izpostavljeno kot

v primeru treh pristopnic leta 1995. Prav vprašanje lastništva zemlje pa je eden od pomembnih dejavnikov ohranjanja nacionalne identitete.

Prav pri vprašanju prostega nakupa nepremičnin pa so najbolj do izraza prišle tudi velike razlike v gospodarski razvitosti znotraj širitvenega kroga 2004. Malta, Ciper in Slovenija so veljali za najbolj razvite in so jim zato dodelili tudi najkrajša prehodna obdobja. Evropska komisija je namreč zastopala stališče, da zaradi različne stopnje gospodarske razvitosti kandidatke ne more za vse uporabiti istih načel, torej po načelu razlikovanja manj razvitim lahko omogoči daljša prehodna obdobja.

Na razrešitev vprašanja nepremičnin je vplivalo tudi prehodno obdobje, ki so ga stare članice zahtevale pri vprašanju prostega pretoka delovne sile. Kolikor večja nevarnost obstaja, da bi posamezna pristopnica po vstopu v EU postala vir pretiranega preseljevanja delovne sile v stare članice, toliko daljše prehodno obdobje za liberalizacijo trga nepremičnin ji je dodelila EU. To je toliko bolj pomembno, ker je prav največja pristopnica Poljska med pogajanjem najbolj ostro povezovala ti dve vprašanji.

Slovenija pa je bila pri pogajanjih o trgu nepremičnin v položaju, ki ni primerljiv z nobeno drugo kandidatko. Vprašanje liberalizacije tega trga je namreč rešila že v sporazumu o pridružitvi. To je od nje zahtevala soseda Italija, ki je tako skušala rešiti vprašanje optantov in to čeprav je bilo to vprašanje že enkrat rešeno z Osimskim sporazumom. S španskim kompromisom se je Slovenija celo zavezala, da bo štiri leta po uveljavitvi sporazuma o pridružitvi(1.2.2003) svoj trg nepremičnin sprostila tudi za druge državljane EU. Čeprav Slovenija leta 2003 še ni postala polnopravna članica EU, je kljub temu morala odpreti svoje tržišče nepremičnin za vse državljane te integracije in jim dovoliti nakup nepremičnin v Sloveniji, če je bilo seveda mogoče ugotoviti tudi vzajemnost.

Čeprav je bila EU pri dodeljevanju prehodnih obdobj pri prostem pretoku kapitala pristopnicam naklonjena, je Slovenija to uspela izkoristiti le delno. V prvih sedmih letih po pridružitvi ima v primeru večjih težav na trgu nepremičnin Evropsko komisijo možnost zaprositi, da uveljavi posebno zaščitno klavzulo in svoj nepremičninski trg zaščiti pred morebitno razprodajo tujcem. Ni pa Slovenija uspela uveljaviti pogajalskega izhodišča o vzajemnosti. Tako Slovenci ne bodo mogli kupovati predvsem kmetijskih in gozdnih površin v novih članicah, ki so si izborile prehodna obdobja, prepoved pa ne bo

veljala za tovrstni nakup njihovih državljanov v Sloveniji, saj Slovenija pri vprašanju nepremičnin nima prehodnega obdobja.

To, kar Sloveniji še preostane, je zaščitna zakonodaja. Avstrija je pri tem lahko dober primer. Zanimivo je namreč, da je Ministrstvo za pravosodje do konca leta 2003 od skupaj 184 vloženih zahtev za ugotovitev vzajemnosti iz EU v 17 primerih ugotovilo, da vzajemnosti ni. Kar 16 zavrnjenih zahtev je prišlo iz Avstrije in le ena iz Italije. Kljub skupnim predpisom EU-ja je očitno mogoče uveljaviti nediskriminatorne, a vseeno zaščitne predpise. EU namreč pozna le nekaj pravnih predpisov, ki se nanašajo na urejanje prometa z nepremičninami; to pa so izvedbeni predpisi k štirim v TEU zajamčenim svoboščinam. Zaenkrat je urejanje te materije prepuščeno državam članicam.

Čeprav je EU med pogajanja s kandidatkami za širitev 2004 "prekršila" pravila in temeljna načela uveljavljanja skupnega trga, ter vprašanje liberalizacije trga nepremičnin v teh državah rešila politično in ne ekonomsko, se v evropski praksi prvotno načelo, da je diskriminacija po državljanstvu prepovedana, prelija v načelo, da tudi druge omejitve v prometu z nepremičninami niso dopustne. EU zastopa stališče, da države lahko negativne posledice, ki jih povzroča razprodaja počitniških stanovanj, preprečijo z urbanističnimi predpisi nediskriminatorne narave, več pa ni potrebno in dopustno. V praksi pa bo po prepričanju mnogih počasi vse – tudi vprašanje lastništva zemlje – podrejeno prostemu pretoku kapitala.

10. REFERENCE

Knjige:

- Adam, J. H. (1989): *Longman Dictionary of Business*, 2nd Edition. York Press, Beirut.
- Adams, William James (1995): *Singular Europe: Economy and Policy of the European Community after 1992*. The University of Michigan Press, Michigan.
- Balassa, Bela (1961): *The Theory of Economic Integration*. George Allen & Unwin Ltd. London.
- Baldwin, E. Richard (1989): *The Growth Effects of 1992*. Economic Policy, Cambridge.
- Baldwin, E. Richard (1990): *Factor Market Barriers and Trade Barriers*. European Economic Review, Amsterdam.
- Baldwin, E. Richard (1992): *Measurable Dynamic Gains from Trade*. Journal of Political Economy, Chicago.
- Baldwin, E. Richard (1994): *Towards an Integrated Europe*. Centre for Economic Policy Research, Bruselj.
- Bobek, Vito (1992): *Kompleksno napovedovanje učinkov vstopa narodnega gospodarstva v mednarodno ekonomsko integracijo*. Ekonomska poslovna fakulteta, Maribor.
- El-agraa, Ali M. (1989): *The Theory and Measurement of International Economic Integration*. The Macmillan Press Ltd., Hong Kong.
- Hogendorn, Jan (1987): *Economic Development*. Harper & Row Publishers, New York.
- Kent, Penelope (1992): *European Community Law*. Longman Group, London.
- Kovač, Bogomir (1987): *Politična ekonomija kapitalizma in socializma*. DZS. Ljubljana.
- Moussis, Nicolas (1999): *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Littera picta, Ljubljana.
- Padoa-Schioppa, Tommaso (1994): *The Road to Monetary Union in Europe*. Clarendon Press, Oxford.
- Pichler, Hanns (1993): *Ökonomische Konsequenzen eines Eg-Beitritts Österreich*. Duncker & Humbolt, Berlin.
- Pichler, Hanns (1994): *Avstrija in EU – Izbrani makro vidiki in ekonomski učinki*. Naše gospodarstvo, Maribor.
- Pinder, John (1991): *European Community: The building of a Union*. Oxford University Press, Oxford.
- Salvatore, Dominick (1990): *International Economics*. Macmillan Publishing Company, New York.

- Scharpf, W. Fritz (1995): *Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie?* Wirtschaftsdienst, Hamburg.
- Senjur, Marjan (1993): *Gospodarska rast in razvojna ekonomika*. Ekonomska Fakulteta, Ljubljana.
- Swann, Dennis (1992): *The Economics of the Common Market*. Penguin, London.
- Šinkovec, Janez (1994): *Pravo okolja*. ČZ Uradni list, Ljubljana.
- Vickerman, Roger (1992): *The Single European Market, Prospects for Economic Integration*. Harvester Wheatsheaf, New York.
- Wistrich, Ernest (1991): *After 1992 - The United States of Europe*. Routledge, London.
- Zupan, Borut (1993): *Evropska skupnost na prehodu v Evropsko unijo*. Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, Ljubljana.

Zborniki:

- Artis, Mike, Norman Lee (1994): *The Economics of the European Union*. Oxford University Press, New York.
- Cecchini, Paolo, Catinat Michael, Jacquemin (1989): *The European Challenge 1992 – the Benefits of a Single Market (The Cecchini Report), 5th Edition*. Wildwood House Limited, Aldershot.
- Hoeller, Peter, Marie-Odile Louppe (1994): *The EC's Internal Market: Implementation, Economic Consequences, Unfinished Business*. OECD, Pariz.

Članki:

- Berdon, Andrej (1998): *Italija: Pravice tujcev na nepremičninah*. Pravna praksa št. 13
- Bobek, Vito (1994): *Statični in dinamični učinki mednarodnega ekonomskega integriranja – primer Slovenije in Evropske unije*. Slovenska ekonomska revija.
- Borić, Tomislav (1995): *Avstrijsko približevanje Evropski zvezi po zgledu prometa nepremičnin*. Gospodarski vestnik
- Bučar, Bojko, Brinar, Irena (2002): *Nekateri pre(po)misleki ob vstopanju v EU*. Teorija in praksa, 39/4, 654-668
- Cerar, Miro (1997): *Ob prvi spremembi ustave RS*. Pravna praksa, 14 –15, 1-2
- Frantar, Tone (1995): *Varstvo pred posegi in motnjami – negatoria*. Podjetje in delo 5-6/XXI
- Ilešič, Marko (1995): *Posebnosti pravnega režima nepremičnin*. Podjetje in delo 5-6, 497-502.
- Jaklič, Marko (1994): *Mednarodno gospodarsko vključevanje majhnega gospodarstva*. Naše gospodarstvo.

- Juhart, Miha (1995): *Pojem nepremičnine in načelo superficies solo credit*. Podjetje in delo, 5-6/XXI
- Kalčič, Vesna (2002): *Dekreti niso sporni*. Dnevnik, 20.4.2002
- Knauer, Sebastian (1993): *Europa im Aufbruch, Was bringt der EG-Binnenmarkt?*. Der Spiegel (Document)
- Kramžar, Barbara (2002): *Spravne poteze vročega spora*. Delo, 6.6.2002
- Krisper, Kramberger Marija (1995): *Prepovedi in omejitve prometa z nepremičninami*. Podjetje in delo, 5-6, 553-559
- Kumar, Andrej (1992): *Sodelovanje z ES in deli Jugoslavije*. Marketinški magazin.
- Mavčič, Arne (1997): *Varstvo lastninske pravice v Avstriji*. Varstvo zasebne lastnine kot temeljne človekove pravice, Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 111-119
- Serajnik, Franz (1998): *Omejevanje prometa z nepremičninami v EU, Primer pravne ureditve v Avstriji*. Pravna praksa.13, 14-18
- Svetličič, Marjan (2000): *Shizofren odnos med politiko in gospodarstvom-spremljevalec tranzicije?*. Teorija in praksa, 3, 526-535
- Svetličič, Marjan (2000): *Zunanje determinante razvoja Slovenije in implikacije hitre oziroma odložene vključitve v Evropsko unijo*. Teorija in praksa, 1, 38-70
- Trček-Janež, Darja (1995): *Pomen zemljiške knjige za pravno varnost pri prometu z nepremičninami*. Podjetje in delo, 5-6, XXI
- Trstenjak, Verica (1995): *Pomen stavbne pravice za pravo nepremičnin*. Podjetje in delo, 5-6, XXI, 580-587

Prispevki na konferencah ali raziskovalna poročila:

- Breuss, Fritz (1996): *Austria's Approach towards the EU*. Research Institute for European Affairs at the University of Economics and Business Administration and Austrian Institute of Economic Research (Paper presented at the experts meeting on: The Economic Aspects of Slovenia's Integration into the European Union), Bled, 12-13 april 1996
- Hillebrand, Norbert (2000): *Nakup zemljišč v Avstriji*. Posvet z naslovom Priložnosti in možnosti poslovanja z nepremičninami v Avstriji, Italiji, Madžarski, Hrvaški in Sloveniji, Portorož.
- Marinšek, Nives (2000): *Lastninska pravica tujcev na nepremičninah v Republiki Sloveniji – pravna ureditev*. Posvet z naslovom Priložnosti in možnosti poslovanja z nepremičninami v Avstriji, Italiji, Madžarski, Hrvaški in Sloveniji, Portorož.

- Misala, Josef (1995): *Static and Dynamic Effects of the Implementation of the Central European Free Trade Agreement*. Okrogla miza: Dynamic Effects of Economic Integration, Regional Business Meeting Point '95, Bled.
- (1995) *Proceedings of the Fourth Roundtable Conference*, Bled, September 25-27, Center for Foreign Trade, Ljubljana.

Dokumenti:

- (1994) *The Planing Act in Denmark*, Consolidated Act No. 746 of 16. avgust 1994, Ministry of Environment and Energy, Koebenhavn.
- (1995) *Documents concerning the Accession of the Republic of Austria, the republic of Finland and the Kingdom of Sveden to the European Union*, Bruselj.
- (1995) *Nacionalne ureditve stvarnih pravic tujcev na nepremičninah*. Poročevalec št. 24/95, Ljubljana
- (1995) *Predlog zakona o lastnini in drugih stvarnih pravicah*. Poročevalec št. 21/95, Ljubljana
- (1996) *Ureditev instituta lastnine in lastninskih pravic na nepremičninah v ustavah evropskih držav: Primerjalni pregled*. Vlada RS – Urad predsednika, Ljubljana.
- (1996) *Zabeležka Misije republike Slovenije pri Evropski Uniji o posameznih ureditvah pravic tujcev na nepremičninah v članicah in pridruženih članicah EU*. Bruselj.
- (1997) *Mnenje Ustavnega sodišča RS k Evropskemu sporazumu o pridružitvi med RS na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU na drugi stran.*, Uradni list RS št. 40/97, Ljubljana.
- (1997) *Predlog interpretativne deklaracije državnega zbora RS v zvezi z ratifikacijo Evropskega sporazuma o pridružitvi*. Poročevalec št. 34/97, Ljubljana.
- (1997) *Predlog za začetek postopka za spremembo 68. člena ustave RS*. Poročevalec 21/95, 22/97, 35/97, 54/97, Ljubljana.
- (1997) *Sprostitev pravice tujcev do nakupa nepremičnin v pridruženih državah v skladu z obveznostmi, ki jih nalagajo pridružitveni sporazumi z EU*. Zabeležka Misije republike Slovenije pri Evropski Uniji, Bruselj.
- (1997) *Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med RS na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU na drugi strani*. Uradni list RS št. 13/97, Ljubljana.
- (1998) *Informacija o zakonodaji za zavarovanje državnega oziroma javnega interesa z zvezi z nepremičninami*. Kabinet podpredsednika vlade Republike Slovenije, Ljubljana.

- (1999) *Navodilo o načinu ugotavljanja stalnega bivališča državljanov članic Evropske unije na sedanjem ozemlju Slovenije*. Uradni list RS 4-161/1999, Ljubljana.
- (1999) *Zabeležka 6. sestanka namestnikov glavnih pogajalcev držav kandidatke za pristop k EU*. 11.-13- junij, Talin.
- (1999) *Zabeležka 7. sestanka namestnikov glavnih pogajalcev držav kandidatke za pristop k EU*. 23.-24- september, Praga.
- (1999) *Zakon o ugotavljanju vzajemnost.*, Uradni list RS, 9-393/1999, <http://193.77.108.4/Baze/regi/Zakoni/B/Z99189BM.htm>, 4.1.2000
- (2000) *Pogajalska izhodišča republike Slovenije za pogajanja o pristopu k Evropski uniji*. Služba vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, Ljubljana.
- (2000) *Prvo poročilo o uresničevanju zakona o ugotavljanju vzajemnosti*. januar 2000, Vlada republike Slovenije
- (2003) *Šesto poročilo o izvajanju Zakona o ugotavljanju vzajemnosti in seznam izdanih odločb*. Vlada Republike Slovenije, julij 2003, Ljubljana.
- (2004) *Sedmo poročilo o izvajanju Zakona o ugotavljanju vzajemnosti in seznam izdanih odločb*. Vlada Republike Slovenije, januar 2004, Ljubljana.
- Evropska komisija (1997) *Izvillečki dokumentov o pridobivanju nepremičnin na Danskem*. DG II, Dokumenti št. 05371 z dne 3.4.1997, Bruselj.

