



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
17 päivänä maaliskuuta 2015<sup>1</sup>

**Asia C-39/14**

**BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH,  
Thomas Erbsin,  
Ursula Erbsin  
ja  
Landkreis Jerichower Landinosallistuessa asian käsittelyyn,**  
(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesgerichtshof (Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö — Valtiontuki — Maa- ja metsätalousmaiden ja -rakennusten yksityistämishjelma Saksan uusissa osavaltioissa — Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan maatalousmaan myynti edellyttää hyväksyntää — Kiinteistökauppalaki (Grundstücksverkehrsgesetz) — Hyväksynnän epääminen julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä eniten tarjonnan kanssa tehdyltä maa-alueen myyntiä koskevalta sopimukselta — Sovitun myyntihinnan selvä epäsuhde maa-alueen markkina-arvoon — Maa-alueen arvon määrittämistavat — Luonnehtiminen valtiontueksi

1. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan SEUT 107 artiklaa riita-asiassa, joka koskee entisten valtion maa- ja metsätalousmaiden yksityistämisen sovellettavia myyntiehtoja ja -tapoja Saksan uusissa osavaltioissa.<sup>2</sup> Se on siten jatkoa tuomioon Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe<sup>3</sup> johtaneelle asialle, ja samalla siinä nousee esille joitakin uusia kysymyksiä, jotka tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää julkisten maa-alueiden myynnissä noudatettaviin edellytyksiin liittyvää oikeuskäytäntöään perussopimuksen valtiontukea koskevien määräysten kannalta.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH:n (BVVG)<sup>4</sup> lakisäateisenä tehtävänä on muun muassa yksityistää entiset valtion omistamat maa- ja metsätalousmaat ja -rakennukset Brandenburgin, Mecklenburg-Etupommernin, Saksin, Saksi-Anhaltin ja Thüringenin osavaltioissa (jäljempänä uudet osavaltiot). BVVG, joka on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, toimii tehtävässään Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgabenin<sup>5</sup> lukuun; tämä on liittovaltion hallinnon alaisuuteen kuuluva julkisoikeudellinen laitos, joka on oikeussubjekti.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Ks. yleisesti Kadner, Th., Die Transformation des Vermögensrechts in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung, ZEuP, 1997, s. 86 ja Rohde, G., Grundstückeigentums- und Bodennutzungsverhältnisse in den neuen Bundesländern nach dem Einigungsvertrag, DNotZ, 1991, s. 186.

3 — C-239/09, EU:C:2010:778.

4 — Jäljempänä BVVG.

5 — Julkisoikeudellinen laitos, joka hoitaa Saksojen jälleenyhdistymisestä johtuvia erityistehtäviä; jäljempänä BvS.

3. Saksan liittotasavallassa maa- ja metsätalousmaiden myyntiin sovelletaan yleisesti kiinteistökauppalakia (Grundstücksverkehrsgesetz),<sup>6</sup> jonka tarkoituksena on suojata maatalouden rakennetta.

4. GrdstVG:n 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Maa-alueen oikeustoimiperusteinen luovutus ja sitä koskeva velvoiteoikeudellinen sopimus edellyttävät hyväksyntää; – –.”

5. GrdstVG:n 4 §:ssä kuitenkin täsmennetään seuraavaa:

”Hyväksyntä ei ole välttämätön, jos

1. liittovaltio tai osavaltio osallistuu luovutukseen yhtenä osapuolena; – –.”

6. GrdstVG:n 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Hyväksyntä voidaan evätä tai sitä voidaan rajoittaa asettamalla ehtoja (10 §) tai edellytyksiä (11 §), jos tosiseikkojen perusteella ilmenee, että

1. luovutus johtaa maa-alueiden ja maapohjan epäterveeseen jakautumiseen tai
2. maa-alue tai valtaosa maa-alueista, jotka ovat yhteydessä toisiinsa alueellisesti tai taloudellisesti ja jotka kuuluvat luovuttajalle, pienenevät tai jakautuisi epätaloudellisesti luovutuksen vuoksi tai
3. vasta-arvo on selvästi epäsuhteessa maa-alueen arvoon.

2. Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua maa-alueiden ja maapohjan epäterveestä jakautumisesta on yleensä kyse silloin, kun luovutus on maatalouden rakenteen parantamiseksi toteutettavien toimenpiteiden vastainen.

3. Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua epätaloudellisesta pieneneemisestä tai jakautumisesta on yleensä kyse silloin, kun perinnönjaon, luovutussopimuksen tai muun oikeustoimiperusteisen luovutuksen vuoksi

1. itsenäinen maatalousyritys menettäisi kannattavuutensa;
2. maatalousmaan pinta-ala pienenee alle hehtaariin;

– –

4. Jos maa-alue luovutetaan muuhun kuin maa- tai metsätaloukseen, hyväksyntää ei saa evätä 1 momentin 3 kohdassa mainitusta syystä.

– –”

## II Pääasian tosiseikat

7. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että BVVG myi Erbseille 31.3.2008 tehdyllä notaarin vahvistamalla sopimuksella noin 2,6 hehtaaria maatalousmaata 29 000 euron hintaan julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä, jossa ostajat tekivät korkeimman tarjouksen.

6 – Jäljempänä GrdstVG.

8. Landkreis Jerichower Land kuitenkin kieltäytyi toimivaltaisena paikallisviranomaisena 5.6.2008 tekemällään päätöksellä myöntämästä myyntisopimukselle GrdstVG:n 9 §:n 1 momentin 3 kohdan<sup>7</sup> nojalla hyväksyntää sillä perusteella, että sovittu myyntihinta oli selvästi epäsuhteessa myydyin maa-alueen arvoon.

9. Erbsien ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakuasteessa tekemät valitukset hylättiin. Muutoksenhakutuomioistuin katsoi käsiteltävässä tapauksessa sovitun 29 000 euron kauppahinnan olevan selvästi epäsuhteessa myydyin maa-alueen arvoon, kun asiantuntijaselvityksestä ilmeni, että maa-alueen maataloudellinen markkina-arvo oli 14 168,61 euroa, kun otettiin huomioon BVVG:n aiemmin tekemät muut kaupat, ja 13 648,19 euroa, kun niitä ei otettu huomioon. Näin ollen muutoksenhakutuomioistuin totesi, että sovittu hinta oli yli 50 prosenttia näitä arvoja suurempi ja että maa-alueiden myynti tähän hintaan vaikuttaisi epäsuotuisasti maatalouden rakenteisiin. Täsmennettäköön, että eräs todistajana kuultu viljelijä, joka ei osallistunut tarjouspyyntöön, olisi ollut halukas ostamaan maa-alueen enintään 50 prosenttia maa-alueen maataloudellista markkina-arvoa korkeampaan hintaan, ja että Erbsit eivät ole ammattimaisia viljelijöitä.

### III Ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

10. Bundesgerichtshof, jolle BVVG on tehnyt kassaatiovalituksen, on näissä olosuhteissa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 107 artiklan 1 kohta esteenä [GrdstVG:n] 9 §:n 1 momentin 3 kohdan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa maatalouden rakenteiden parantamiseksi kielletään BVVG:n kaltaista valtioon kuuluvana pidettävää laitosta myymästä kaupan olevaa maatalousmaata julkisen tarjouspyynnön perusteella eniten tarjoavalle, jos korkein tarjous on selvässä epäsuhteessa maa-alueen arvoon?”

11. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että sen näkökulmasta ennakkoratkaisukysymykseen sisältyy kolme ongelmakohtaa. Ensinnäkin on selvitettävä, että jos BVVG myy julkisen maa-alueen julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä määrättyä hintaa alhaisempaan hintaan, johtaako se ostajan suosimiseen, jos myös kaikkiin yksityisiin myyjiin sovellettava yleinen laki estää myynnin tarjouspyyntömenettelyssä määrättyyn hintaan. Jos kyse on tällaisesta suosimisesta, on toiseksi kysyttävä, voidaanko sitä perustella lain tarkoituksella, joka on maatalouden rakenteiden parantaminen. Kolmanneksi on määritettävä, onko myynnin epääminen julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä määrättyneeseen hintaan jo sinänsä kiellettyä SEUT 107 artiklan 1 kohdan kannalta, vaikka epääminen ei vielä merkitsisikään valtioneuvoston epäämisen ennakkovaikutuksen takia.

12. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet BVVG, Erbsit, Saksan hallitus ja Euroopan komissio. BVVG, Landkreis Jerichower Land, Saksan hallitus ja komissio esittivät myös suullisia huomautuksia istunnossa, joka pidettiin 11.12.2014.

### IV Yhteenveto asianosaisten ja muiden osapuolten huomautuksista

13. BVVG toteaa yleisesti, että Bundesgerichtshofin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen olisi vastattava myöntävästi, koska kaikki valtioneuvoston tunnusmerkit täyttyvät.

7 — Jäljempänä riidanalainen säännös.

14. Riidanalaisen säännöksen soveltaminen merkitsee ensinnäkin liittovaltion varojen käyttöä, koska entisten valtion maiden ja rakennusten yksityistämisestä saatavat myyntitulot tilitetään liittovaltion talousarvioon. Maa-alueen myynnin epäminen julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä tarjottuun korkeimpaan hintaan aiheuttaa siten liittovaltiolle tulonmenetyksen ja vaikuttaa yleensäkin hintoja alentavasti. Lisäksi riidanalaisen säännöksen soveltamisella suositetaan ammattimaisia viljelijöitä, joilla on mahdollisuus hankkia julkisten tarjouspyyntöjen kohteina olevia maa-alueita parasta hintatarjousta alempaan hintaan.

15. Mainittu etu johtuu maatalousmaan markkina-arvon, jonka perusteella toimivaltaiset paikallisviranomaiset voivat todeta riidanalaisessa säännöksessä tarkoitetun selvän epäsuhteen ja siten tehdä päätöksen hyväksynnän epäämisestä, määrittämistavasta. BVVG katsoo, että asiantuntija-arvio tästä arvosta voi olla lähellä markkina-arvoa vain, jos se perustuu suureen määrään julkisten tarjouspyyntömenettelyjen tuloksia, ja näin ei käsiteltävässä tapauksessa ole.

16. Erbsit toteavat lähinnä, ettei kyseisen maa-alueen myynti ole johtanut maatalousmaan epätaloudelliseen pienenemiseen tai jakautumiseen ja ettei se myöskään ole vaikuttanut itsenäiseen maatalousyritykseen tai jonkun viljelijän toiminnan kannattavuuteen.

17. Saksan hallitus katsoo, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi, koska riidanalaisella säännöksellä ei myönnetä minkäänlaista etua avustuksena tai kustannusten alentamisena. Se katsoo, ettei mitään tiettyä yritystä ole asetettu muita edullisempaan asemaan ja ettei BVVG:llä ole velvollisuutta myydä maa-aluetta ostajaksi tarjoutuneelle viljelijälle. Vaikka hyväksynnän epäämispäätöksellä onkin rajoittava vaikutus BVVG:hen ja Erbseihin nähden, siitä ei kuitenkaan synny mitään etua.

18. Komissio muistuttaa, ettei ole lähtökohtaisesti kansallisen tuomioistuimen asia lausua mahdollisen tuen yhteensoveltavuudesta perussopimuksen kanssa, ja katsoo, että nyt tarkasteltava kansallinen säännöstö voi merkitä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissio keskittyy huomautuksissaan lähinnä kysymykseen siitä, onko myönnetty valikoivaa etua, ja sen mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi tutkittava uudelleen, onko tässä tapauksessa kyseessä valtion varoista rahoitettu toimenpide.

## **V Alustavat huomautukset**

19. Kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön tutkiminen edellyttää joitakin alustavia huomautuksia. Tarkastelen aluksi ennakkoratkaisukysymyksen ulottuvuutta, minkä jälkeen ehdotan, että unionin tuomioistuin muotoilisi sen uudelleen. Sen jälkeen selvitän syyt, joiden perusteella GrdstVG:n kaltainen myös alueellisesti yleisesti sovellettava kiinteistökauppalaki voidaan – ja käsiteltävässä tapauksessa kuuluu – tutkia perussopimuksen valtiontukea koskevien määräysten kannalta. Tämän täsmennettyäni esittelen riidanalaisen säännöksen sisällön. Lopuksi tarkastelen Saksan hallituksen periaatteellista väitettä, jonka mukaan riidanalaisista säännöistä ei lähtökohtaisesti voida luonnehtia valtiontueksi, koska siitä ei koidu tosiasiallista etua yritykselle.

### *A Ennakkoratkaisukysymyksen ulottuvuus*

20. Ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää muodollisesti unionin tuomioistuinta lausumaan, onko SEUT 107 artiklan 1 kohta esteenä riidanalaiselle säännökselle eli onko siinä säädetty toimenpide sisämarkkinoille soveltumaton valtiontukea.

21. Kuten komission kirjallisissa huomautuksissa muistutetaan, unionin tuomioistuimen sen paremmin kuin ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimenkaan asia ei ole lausua kansallisen toimenpiteen yhteensopivuudesta SEUT 107 artiklan 1 kohdan kanssa, vaan tämä kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä Euroopan unionin tuomioistuimet valvovat.<sup>8</sup> Näin ollen kansallinen tuomioistuin ei voi SEUT 267 artiklaan perustuvassa ennakkoratkaisumenettelyssä kysyä unionin tuomioistuimelta valtiontuen tai valtiontukijärjestelmän soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.<sup>9</sup> Tästä seuraa, ettei unionin tuomioistuin voi tässä ennakkoratkaisumenettelyssä ottaa kantaa kansallisen tuomioistuimen mainitsemaan toiseen ongelmakohtaan.

22. Kansallisilla tuomioistuimilla on kuitenkin edelleen toimivalta ratkaista, onko toimenpide luonnehdittava valtiontueksi, ja tehdä siitä tarvittavat johtopäätökset SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen perusteella.<sup>10</sup> Niiden on erityisesti taattava yksityisille, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen rikkomisesta tehdään kaikki johtopäätökset kansallisen lain mukaisesti, mikä koskee tukien täytäntöönpanotoimien pätevyyttä sekä tämän määräyksen taikka mahdollisten välitomien vastaisesti myönnettyjen taloudellisten tukien palauttamista.<sup>11</sup>

23. Tarkemmin sanottuna oikeuskäytännössä on katsottu, että komission toimivalta arvioida tuen yhteensopivuutta sisämarkkinoille ei estä sitä, että kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua valtiontuen käsitteen tulkinnasta.<sup>12</sup> Unionin tuomioistuin voi siten muun muassa esittää kansalliselle tuomioistuimelle sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joiden avulla se voi määrittää, voidaanko tiettyä kansallista toimenpidettä pitää unionin oikeudessa tarkoitettuna valtiontukena.<sup>13</sup>

24. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että jos kansallisella tuomioistuimella on epäilyksiä tietyn toimenpiteen luonnehdinnasta, se voi pyytää komissiota selventämään asiaa tältä osin. Kansallisten tuomioistuinten ja komission yhteistyöstä valtiontuen alalla 23.11.1995 antamassaan tiedonannossa<sup>14</sup> komissio on nimenomaisesti kehottanut kansallisia tuomioistuimia ottamaan yhteyttä komissioon siinä tapauksessa, että niillä on vaikeuksia SEUT 108 artiklan 3 kohdan soveltamisessa, ja selvittänyt, millaisia tietoja sillä on mahdollisuus toimittaa.<sup>15</sup> Tältä osin on korostettava, että SEU 4 artiklan 3 kohdasta johtuvan yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden vilpittömyyden yhteistyötä koskevan velvoitteen<sup>16</sup> perusteella komission on vastattava kansallisten tuomioistuinten esittämiin kysymyksiin mahdollisimman nopeasti.<sup>17</sup>

25. Jos siis todettaisiin, että riidanalaisella säännöksellä käyttöön otettuun hyväksyntämekanismiin sisältyy valtiontukea, Saksan toimivaltaisten viranomaisten kuuluisi ilmoittaa tästä mekanismista komissiolle, jotta tämä voi tehdä päätöksen sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Komission lopullista päätöstä odottaessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi taattava SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen välitön oikeusvaikutus eli taattava asianosaisten kyseisen määräyksen mukaiset oikeudet vastustamalla BVVG:n ja Erbsien välisen myyntisopimuksen hyväksynnän epäävää päätöstä ja sen vaikutuksia.<sup>18</sup>

8 — Ks. mm. tuomio *Lucchini* (C-119/05, EU:C:2007:434, 52 kohta).

9 — Ks. mm. tuomio *Enirisorse* (C-237/04, EU:C:2006:197, 23 kohta) ja määräys *Acanfora* (C-181/13, EU:C:2014:127, 22 kohta).

10 — Ks. mm. tuomio *Steinike & Weinlig* (78/76, EU:C:1977:52, 2 kohta); tuomio *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (C-354/90, EU:C:1991:440, 8–14 kohta) ja tuomio *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598, 26–29 kohta).

11 — Ks. mm. tuomio *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (EU:C:1991:440, 12 kohta) ja tuomio *SFEI ym.* (C-39/94, EU:C:1996:285, 40 kohta).

12 — Ks. mm. tuomio *DM Transport* (C-256/97, EU:C:1999:332, 15 kohta).

13 — Ks. mm. tuomio *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (C-140/09, EU:C:2010:335, 24 kohta) ja tuomio *Paint Graphos ym.* (C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, 35 kohta).

14 — EYVL 1995, C 312, s. 8.

15 — Ks. myös komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa, 9.4.2009 (EUVL C 85, s. 1, 89 kohta).

16 — Ks. määräys *Zwartveld ym.* (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, 17 ja 18 kohta).

17 — Ks. mm. tuomio *SFEI ym.* (EU:C:1996:285, 50 kohta).

18 — Ks. mm. tuomio *SFEI ym.* (EU:C:1996:285, 28 kohta) sekä tuomio *Piaggio* (C-295/97, EU:C:1999:313, 29–32 kohta).

26. Samaten on muistutettava, että vähämerkityksistä tukea lukuun ottamatta<sup>19</sup> jäsenvaltioiden on myös toimitettava komissiolle<sup>20</sup> Internetissä julkaisemista varten<sup>21</sup> tiivistelmä tiedoista, jotka koskevat toimenpiteitä, maataloustuki mukaan lukien, jotka voivat kuulua ryhmäpoikkeuksen alaan.<sup>22</sup>

27. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin muotoilee Bundesgerichtshofin ennakkoratkaisukysymyksen uudelleen seuraavasti: ”Onko SEUT 107 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kansallisen oikeussäännön, jossa maatalouden rakenteiden parantamiseksi kielletään valtion kuuluvana pidettävää laitosta myymästä maatalousmaata julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä eniten tarjoavalle, jos korkein tarjous on selvässä epäsuhteessa maa-alueen arvoon, voidaan luonnehtia valtiontueksi?”.

### B Riidanalaisen säännöksen erityisyys

28. Tiivistäen esitettynä riidanalaisella säännöksellä<sup>23</sup> annetaan toimivaltaisille paikallisviranomaisille valtuudet kieltää julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä tehdyt maa- tai metsätalousmaan kaupat, jos ne katsovat, että sovittu myyntihinta on selvästi epäsuhteessa myydyn maa-alueen arvoon.

29. Järjestely, johon riidanalainen säännös liittyy,<sup>24</sup> perustuu käsiteltävässä tapauksessa tiettyjen myyntisopimuksella tehtyjen maa- ja metsätalousmaan luovutusten ennakkohyväksyntämenettelyyn, jonka käynnistyminen edellyttää, että ylitetään tietty vähimmäishinta, jota arvioidaan maa-alueiden maataloudellisen markkina-arvon määrittäjäjärjestelmän avulla. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen määrittelmän mukaan riidanalaisessa säännöksessä on sitä paitsi kyse ”hintasäännöksestä, joka sisältää omaisuuden hankintaa koskevan sallitun rajoituksen”.

30. Maa- tai metsätalousmaan luovutus, josta on tehty myyntisopimus, ei GrdstVG:n 4 §:n 1 momentin mukaan edellytä hyväksyntää, jos liittovaltio tai osavaltio osallistuu luovutukseen yhtenä osapuolena, mutta itse Bundesgerichtshofin oikeuskäytännön<sup>25</sup> mukaan hyväksyntä kuitenkin vaaditaan, jos BVVG on luovutuksen osapuolena, kuten nyt pääasiassa. BVVG:hen, joka on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, ei sovelleta GrdstVG:n 4 §:n 1 momentin mukaista vapautuslauseketta, vaikka sen lakisäätöisenä tehtävänä on maa-alueiden yksityistäminen uusissa osavaltioissa.

19 — Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maataloustuotteiden tuotannon alalla 20.12.2007 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1535/2007 (EUVL L 337, s. 35) 3 artikla. Mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa kuitenkin täsmennetään, että jos sen 3 artiklan 2 kohdassa vahvistettu enimmäismäärä (enintään 7 500 euroa yhdelle ja samalle yritykselle kolmen verovuoden aikana) ylittyy, kyseisen jäsenvaltion on vakuutettava, että ylittymiseen johtava tukitoimenpide ilmoitetaan komissiolle tai että tuki peritään takaisin tuensaajalta. Tämä asetus, jota sen 7 artiklan toisen kohdan mukaan sovelletaan 1.1.2008–31.12.2013, on korvattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maatalousalalla 18.12.2013 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1408/2013 (EUVL L 352, s. 9), joka tuli voimaan 1.1.2014. Uudella asetuksella muutetaan tuen enimmäismäärää, minkä lisäksi sen 6 artiklassa säädetään uudesta valvontajärjestelystä, johon ei enää sisälly asetuksen N:o 1535/2007 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta.

20 — Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin 7.5.1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 994/98 (EYVL L 142, s. 1) 3 artiklan 2 kohta.

21 — Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun asetuksen (EY) N:o 994/98 muuttamisesta 22.7.2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 733/2013 (EUVL L 204, s. 11) 1 artiklan 3 kohta, jolla muutetaan mm. asetuksen N:o 994/98 3 artiklan 2 kohtaa.

22 — Perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta maataloustuotteiden tuottamisen alalla toimiviin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sekä asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta 15.12.2006 annettu komission asetus (EY) N:o 1857/2006 (EUVL L 358, s. 3); tämä asetus kumottiin tiettyjen maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti 25.6.2014 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 702/2014 (EUVL L 193, s. 1), joka on ollut voimassa 1.7.2014 lähtien.

23 — Ks. mm. Schramm, L., *Probleme der Grundstücksverkehrsgenehmigung und des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts in den neuen Bundesländern*, NL-BzAR, 2005, nro 8, s. 322.

24 — Jäljempänä riidanalainen järjestely.

25 — Tuomio 27.11.2009 (Blw 4/09, NJW-RR 2010,886 Rn. 12).

31. On näin ollen todettava, että GrdstVG:tä, joka on laki, jonka mukaan yksityishenkilöiden väliset maa- ja metsätalousmaiden omistusoikeuden luovutukset Saksassa edellyttävät yleisesti hyväksyntää, sovelletaan myös kaikkiin BVVG:n hallinnoimassa entisten valtion maiden yksityistämisprosessissa tehtäviin kiinteistökauppoihin, koska GrdstVG:n 4 §:n 1 momentin mukaista vapautuslauseketta ei sovelleta BVVG:hen.

32. Tämä vapautuslauseke merkitsee siis sitä, että myös julkisten maa- ja metsätalousmaiden luovutuksilta edellytetään hyväksyntää silloin, kun muun muassa riidanalaisessa säännöksessä asetetut edellytykset täyttyvät. Riidanalaiseen järjestelyyn voi sisältyä valtion varojen käyttöä ja se voi kuulua perussopimuksen valtioneuvoston määräysten soveltamisalaan siltä osin kuin BVVG myy entisiä valtion maita ja tilittää myyntitulon liittovaltion talousarvioon.

33. Riidanalaisen säännöksen sisältöä on kuitenkin aiheellista tutkia tarkemmin.

### *C Riidanalaisen säännöksen sisältö*

34. Maa-alueen omistusoikeuden luovutukselta saa evätä hyväksynnän ainoastaan, jos kyse on maa- tai metsätalousmaasta ja jos tietyt edellytykset täyttyvät, ja riidanalaisen säännöksen mukaan etenkin, jos ehdotettu hinta ja myyntisopimuksessa sovittu hinta on selvästi epäsuhteessa maa-alueen maataloudelliseen markkina-arvoon.

35. Itse GrdstVG:ssä ei määritellä käsitettä ”selvästi epäsuhteessa”, vaan sen ovat määritelleet saksalaiset tuomioistuimet ja erityisesti ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. Selvästi epäsuhteesta on kyse, kun sovittu kauppahinta on yli 50 prosenttia maatalousmaan markkina-arvoa suurempi.<sup>26</sup>

36. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että riidanalaisen säännöksen tarkoituksena on estää se, ettei ammattimaisia viljelijöitä kuormiteta niin korkeilla uusien maa-alueiden hankintakustannuksilla, että ne vaarantaisivat heidän tilansa kannattavuuden. Sillä siis pyritään estämään keinottelu maa- ja metsätalousmaiden kaupoilla ja parantamaan maatalouden rakenteita.

37. Saksan hallitus täsmentää, että hyväksynnän epäämispäätös estää ostajan rekisteröinnin maa-alueen omistajaksi, mikä puolestaan on esteenä omistusoikeuden luovutukselle, joten myyntisopimus jää tilapäisesti vaille oikeusvaikutuksia siihen asti, kunnes tuomioistuin on antanut epäämispäätöksestä lopullisen ratkaisun. Jos epäämispäätös kumotaan, tilapäisesti vaille oikeusvaikutuksia jääneestä myyntisopimuksesta tulee täytäntöönpanokelpoinen siinä sovittulla kauppahinnalla, ja ostaja voidaan rekisteröidä omistajaksi. Päinvastaisessa tapauksessa epäämispäätöksestä tulee lopullinen, jolloin myyntisopimus on mitätön ja vaille oikeusvaikutuksia. Epäämispäätöksen lopulliseksi tulemisesta ei kuitenkaan seuraa, että tarjouspyyntömenettelyn tai hyväksynnän epäämispäätöksestä pidetyn oikeudenkäynnin yhteydessä kiinnostuksensa ilmaissut viljelijä saisi oikeuden ostaa kyseisen maa-alueen.

38. Riidanalaisella säännöksellä halutaan siis varmistaa, ettei maa- tai metsätalousmaata myydä tarjouspyyntömenettelyssä hinnoilla, jotka poikkeavat merkittävästi (yli 50 prosenttia) hinnoista, joita toimivaltaiset paikallisviranomaiset pitävät ”hyväksyttävänä” eli joiden ne katsovat olevan oikeassa suhteessa arvioimaansa maa-alueen maataloudelliseen markkina-arvoon.

26 — Ks. Saksan hallituksen mainitsema Bundesgerichtshofin tuomio, 27.4.2001 (BLw 14/00, NJW-RR 2001, 1021).

39. On kuitenkin huomattava, että riidanalaisen järjestelyn täytäntöönpano, joka edellyttää periaatteessa sitä, että korkein tietystä maa-alueesta tarjouspyyntömenettelyssä tarjottu hinta on yli 50 prosenttia toimivaltaisten paikallisviranomaisten arvioimaa maa-alueen maataloudellista markkina-arvoa suurempi, voi teoriassa tulla kyseeseen hyvinkin monenlaisissa tapauksissa, jotka vaihtelevat muun muassa tehtyjen tarjousten määrän ja tarjottujen hintojen rakenteen mukaan.

40. Korostettakoon, ettei riidanalaista järjestelyä ole mahdollista arvioida eikä kysymystä sen luonnehtimisesta SEUT 107 artiklan kannalta voida ratkaista ottamatta huomioon sen täytäntöönpanon konkreettisia olosuhteita, tarkemmin sanottuna tilanteita, joissa järjestelyä tosiasiallisesti sovelletaan. Kuten seuraavaksi osoitan, sitä, onko tietystä maa-alueesta tarjouspyyntömenettelyssä tarjottu hinta epäsuhtainen, arvioidaan eri tavalla sen mukaan, saadaanko menettelyssä yksi ainoa tarjous, vain vähän tarjouksia vai suuri määrä tarjouksia.

41. Sen arvioimiseksi, onko asia näin, on tosin siis tutkittava, millä tavalla toimivaltaiset paikallisviranomaiset ovat konkreettisesti määrittäneet maa-alueiden maataloudellisen markkina-arvon, mutta myös otettava huomioon tarjouspyyntömenettelyssä tehtyjen tarjousten määrä ja tarjottujen hintojen rakenne.

#### *D Pääasiassa kyseessä olevan tilanteen erityisyys*

42. Vielä on korostettava, että pääasiassa on kyseessä hyvin erityinen tilanne, joka mainitaan kansallisen tuomioistuimen kolmantena ongelmakohtana<sup>27</sup> ja johon Saksan hallitus vetoaa yhtenä pääasiallisista perusteistaan sille, ettei riidanalaista järjestelyä voida pitää valtiontukena.

43. Viimeksi mainittu nimittäin väittää, ettei pääasiassa kyseessä oleva hyväksynnän epäämispäätös suinkaan velvoita BVVG:tä myymään riidanalaista maa-aluetta ammattimaiselle viljelijälle, joka on ilmaissut olevansa halukas ostamaan sen. Tästä syystä ei voida katsoa, että riidanalainen maa-alue olisi myyty tarjouspyyntömenettelyssä määritettyä markkinahintaa pienempään hintaan. Riidanalaisen säännöksen ei siis voida katsoa merkitsevän valtiontukea, koska siihen ei sisälly valtion varoista rahoitettuja tosiasiallisia toimenpiteitä.

44. On tietenkin totta, ettei voida katsoa myönnetyn tosiasiallista tukea, koska riidanalaista maa-aluetta ei myyty ammattimaiselle viljelijälle, joka ilmaisi pääasiassa kyseessä olevassa julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä olevansa halukas ostamaan sen korkeinta tarjousta alemmalla hinnalla.

45. Se, ettei myynti pääasiassa tosiasiallisesti toteutunut, johtuu ensisijaisesti siitä, että hyväksynnän epäämispäätöksen kohteena olevan sopimuksen osapuolet riitauttivat kyseisen päätöksen saksalaisissa tuomioistuimissa, ja BVVG on tuonut nimenomaisesti esille tämän ennakkoratkaisumenettelyn taustalla olevan kysymyksen siitä, voidaanko riidanalainen säännös luonnehtia valtiontueksi.

46. Sen perusteella, etteivät toimivaltaiset paikallisviranomaiset ole vielä panneet täytäntöön tiettyssä yksittäistapauksessa tekemäänsä hyväksynnän epäämispäätöstä, ei voida päätellä, että kysymys riidanalaisen säännöksen luonnehdinnasta valtiontueksi olisi ainoastaan hypoteettinen. Varsinkaan ei voida katsoa, että toimivaltaisten paikallisviranomaisten väitetty menettely tulee toistumaan järjestelmällisesti ja pysyvästi, muutoinhan riidanalainen säännös menettäisi täysin tarkoituksensa ja vaikutuksensa.

27 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohta.



47. Se, että toimivaltaisilla paikallisviranomaisilla on harkintavalta päättää hyväksynnän epäämispäätöksensä jatkotoimista, ei vaikuta mitenkään sen määrittämiseen, voiko riidanalaiseen järjestelyyn sisältyä valtiontukea. Toimenpiteen luonnehtiminen valtiontueksi ei voi riippua siitä, onko sen tosiasiallinen täytäntöönpano ennalta todettu, eikä edes sitä, miten usein täytäntöönpanon arvioidaan toistuvan, sillä muutoin vaarannettaisiin SEUT 107 ja SEUT 108 artiklalla perustettu pysyvä valtiontukien valvontajärjestelmä.

48. Esitettyäni nämä alustavat huomiot pureudun seuraavaksi pääasian oikeusriidan kyseessä olevan ongelman ytimeen eli sen määrittämiseen, voiko riidanalaisen järjestelyn täytäntöönpano merkitä valtiontukea ja missä määrin se voi merkitä sitä.

## VI Riidanalaisen järjestelyn luonnehtiminen valtiontukitoimenpiteeksi

49. Jotta kansallinen toimenpide voidaan luonnehtia SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, edellytetään muun muassa ja ennen kaikkea, että se on valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide ja että sillä annetaan etua sille, joka on toimenpiteen kohteena.<sup>28</sup>

50. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina tukina pidetään ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja. Tässä määräyksessä tehty ero ”valtion myöntämän tuen” ja ”valtion varoista myönnetyn tuen” välillä ei merkitse sitä, että kaikki valtion myöntämät edut olisivat tukea riippumatta siitä, onko ne rahoitettu valtion varoista, vaan erottelun tarkoituksena on ainoastaan sisällyttää tuen käsitteeseen valtion suoraan myöntämät edut ja valtion nimeämiensä tai perustamiensa julkisten tai yksityisten elinten välityksellä myöntämät edut.<sup>29</sup>

51. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukainen tuen käsite ei kata ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan se kattaa yleisemmin myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia.<sup>30</sup> Tältä osin valtiontuen toteamiseksi on ainoastaan todettava riittävän suora yhteys yhtäältä tuensaajalle myönnetyn edun ja toisaalta etenkin valtion talousarvion tulojen pienentymisen välillä.<sup>31</sup>

52. Kansallisen tuomioistuimen mainitsemaan toiseen ongelmakohtaan annettavan vastauksen täydentämiseksi on myös huomautettava,<sup>32</sup> että toimenpidettä ei voida jättää suoraan luonnehtimatta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi yksinomaan sillä perusteella, että sillä on sosiaalinen päämäärä, sillä kyseisessä määräyksessä ei tehdä eroa valtion toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella, vaan määritellään ne niiden vaikutusten perusteella.<sup>33</sup>

28 — Ks. mm. tuomio Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, 74 ja 75 kohta) ja tuomio Libert ym. (C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2013:288, 74 kohta).

29 — Ks. mm. tuomio van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10, 24 ja 25 kohta) ja tuomio PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, 58 kohta).

30 — Ks. mm. tuomio Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, 13 kohta); tuomio SFEI ym. (EU:C:1996:285, 58 kohta); tuomio Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, 30 kohta) ja tuomio Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 33 kohta).

31 — Ks. mm. tuomio Eventech (EU:C:2015:9, 34 kohta).

32 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 ja 20 kohta.

33 — Ks. mm. tuomio Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, 46 kohta).

53. Kuten unionin tuomioistuin on jo korostanut, ei voida pitää mahdollisena, että julkisten maa-alueiden myynnissä alle markkinahinnan voi olla kyse valtiontuesta.<sup>34</sup> Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että viranomaisten suorittamaan maa-alueiden tai rakennusten myyntiin taloudellista toimintaa, kuten maa- tai metsätaloutta, harjoittavalle yritykselle tai yksityiselle voi sisältyä valtiontukea erityisesti silloin, kun myynti ei tapahdu markkina-arvoon eli hintaan, johon normaalissa kilpailutilanteessa toimiva yksityinen sijoittaja olisi todennäköisesti päätenyt.<sup>35</sup>

54. Tästä unionin tuomioistuin on päätellyt, että kun kansallisessa oikeudessa säädetään maa-alueiden markkina-arvon laskentaa koskevista säännöistä viranomaisten suorittamaa näiden maa-alueiden myyntiä varten, nämä säännöt ovat SEUT 107 artiklan mukaisia, jos niitä soveltamalla päädytään kaikissa tapauksissa hintaan, joka on mahdollisimman lähellä markkina-arvoa.<sup>36</sup>

55. Näiden eri seikkojen valossa on seuraavaksi tutkittava, annetaanko riidanalaisen säännöksen soveltamisella etua tietyille yritykselle ja missä määrin ja voidaanko se siten luonnehtia valtiontueksi, ja tarkastelen aluksi järjestelmää, jota toimivaltaiset paikallisviranomaiset soveltavat maa- ja metsätalouden maataloudellisen markkina-arvon määrittämisessä.

#### *A Maa-alueiden maataloudellisen markkina-arvon määrittämisen järjestelmä*

56. Maa-alueiden maataloudellisella markkina-arvolla, jota GrdstVG:ssä ei määritellä, tarkoitetaan – kuten ennakkoratkaisupyyntöä (32 kohta) ilmenee – hintaa, joka voidaan saada tyypiltään ja sijainniltaan vastaavista maa-alueista sopimuksen tekohetkellä viljelijöiden välisessä vapaassa markkinaehtoisessa kaupassa, toisin sanoen maatalousalan sisäisessä maakaupassa, jolloin on otettava huomioon myös muille kuin viljelijöille tehtävät luovutukset, jos luovutuksen tarkoituksena on maa-alueen käyttö muuhun maataloustarkoitukseen.

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sen paremmin kuin kirjallisia ja suullisia huomautuksia esittäneet osapuoletkaan eivät ole antaneet kovin täsmällisiä tietoja siitä, millä tavalla toimivaltainen paikallisviranomaisen, jolla oli valtuudet evätä riidanalaisessa säännöksessä edellytetty hyväksyntä, määrittä myyntisopimuksen kohteena olleen maa-alueiden maataloudellisen markkina-arvon, jonka perusteella hyväksynnän epäämispäätöksen oikeuttanut selvä epäsuhte todettiin. BVVG:n kirjallisista huomautuksista kuitenkin ilmenee, että tämän arvon määrittäminen perustuu viitehintoihin, jotka vahvistetaan arviointilautakunnissa alueellisten tunnuslukujen ja viitearvojen pohjalta (41 ja 42 kohta).

58. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ainoastaan toteaa, että pääasian oikeusriidassa muutoksenhakutuomioistuin vahvisti toimivaltaisen paikallisviranomaisen tekemän epäämispäätöksen teettämänsä asiantuntijaselvityksen perusteella, muttei esitä tästä tarkempia täsmennyksiä. BVVG kuitenkin täsmentää kirjallisissa huomautuksissaan, että maatalousyritysten julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä tekemiä tarjouksia ei oteta huomioon.

59. Ennakkohyväksyntämenettelyn käynnistyminen edellyttää siis sitä, että ammattimainen viljelijä ilmaisee maatalousmaan myyntiä varten järjestetyssä julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä, jossa on tehty myyntisopimus sellaisen ostajan kanssa, joka ei ole viljelijä tai ammattimainen viljelijä, haluavansa ostaa sopimuksen kohteena olevan maa-alueen, ja että myyntisopimuksessa vahvistettu hinta on yli 50 prosenttia sitä hintaa suurempi, jolla kyseinen viljelijä on ilmoittanut olevansa valmis hankkimaan maa-alueen.

34 — Tuomio Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, 31 kohta).

35 — Ks. tuomio komissio v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, 68 kohta) ja tuomio Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, 34 kohta).

36 — Ks. tuomio Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, 35 kohta).

## B Valtion varoista rahoitetun toimenpiteen olemassaolo

60. Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö riidanalaisen säännöksen täytäntöönpano voisi merkitä valtion varoista rahoitettua toimenpidettä, koska siitä voi aiheutua valtion varojen menetys, joka muodostuu omistusoikeuden siirron hyväksynnän epäämispäätöksen kohteena olevien maa-alueiden yksityistämisen saadusta tuotosta. Kuten BVVG toteaa, sen vuotuinen tulos tilitetään liittovaltion talousarvioon, joten riidanalaisen säännöksen soveltaminen voi automaattisesti johtaa siihen, että valtio luopuu tuloista, jotka muodostuvat toimivaltaisten paikallisviranomaisten arvioiman maataloudellisen markkina-arvon ja julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä tarjotun korkeimman hinnan erotuksesta.<sup>37</sup>

## C Yritykselle myönnetyn edun olemassaolon edellytykset

61. Saksan hallitus väittää lähinnä, ettei riidanalaisista järjestelyistä voida luonnehtia valtiontueksi, koska sillä ei suositeta mitään yritystä eikä myönnetä konkreettista etua millekään yritykselle tai tuotannonalalle. Sen mukaan olisi etenkin väärin katsoa, että riidanalaisen maa-alueen markkinahinta vastaa julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä tehtyä korkeinta hintatarjousta, koska unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja 10.7.1997 päivätyssä komission tiedonannossa julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (97/C 209/03)<sup>38</sup> todetaan, että markkinahinta voi ilman muuta olla riippumattoman arvioijan määrittämä.

62. Tästä on aluksi muistutettava, että komissio myöntää vuoden 1997 tiedonannossaan, että valtion omistamien maa-alueiden ja rakennusten myyntiin ei katsota sisältyvän valtiontukea, jos se on tehty sellaisen avoimen tarjouspyyntömenettelyn perusteella, johon ei liity ehtoja, tai jos sitä tällaisen menettelyn puuttuessa edeltää yhden tai useamman riippumattoman arvioijan kyseisten omaisuuserien markkina-arvosta yleisesti hyväksytyjen markkinoiden tunnuslukujen ja arviointinormien perusteella tekemä arviointi.

63. Kuten jo edellä totesin,<sup>39</sup> unionin tuomioistuin katsoo tuomiossa Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe,<sup>40</sup> että vaikka kansallisessa oikeudessa voitiin sitä varten, että viranomaiset myyvät maatalousmaita, ottaa käyttöön näiden maa-alueiden markkina-arvon laskentasääntöjä, näiden sääntöjen soveltamista voitiin pitää SEUT 107 artiklan mukaisina vain, jos niitä soveltamalla päädytään kaikissa tapauksissa hintaan, joka on mahdollisimman lähellä markkina-arvoa.<sup>41</sup> Siinä vahvistetaan, että parhaan tarjouksen hyväksymistä ja asiantuntijaselvitystä koskevilla menetelmillä voidaan osoittaa hintoja, jotka vastaavat todellisia markkina-arvoja, mutta ei ole mahdotonta, että muillakin menetelmillä voidaan päästä tähän samaan tulokseen.<sup>42</sup> Samalla kuitenkin täsmennetään tästä, että maatalousmaan arvon määrittäminen, johon ei liity sellaista ajantasaistamisen mekanismia, jolla maa-alueiden myyntihinta voidaan saattaa vastaamaan mahdollisimman tarkasti markkina-arvoa erityisesti hintojen voimakkaan kasvun aikana, ei kykene ilmentämään todellisia hintoja markkinoilla.<sup>43</sup>

64. Vaikka riidanalainen järjestely tarkasteltavassa tapauksessa muistuttaa piirteiltään läheisesti riippumattomien asiantuntijoiden suorittamaa omaisuuserien markkina-arvon arviointia sellaisena kuin se määritellään vuoden 1997 tiedonannon II-2 kohdassa, tämän järjestelyn erityispiirteenä on myös ja ennen kaikkea se, että se tekee tyhjäksi vuoden 1997 tiedonannon II-1 kohdassa tarkoitetun ehdottoman tarjouspyyntömenettelyn vaikutukset.

37 — Ks. a contrario mm. tuomio Eventech (EU:C:2015:9, 44 kohta).

38 — EYVL C 209, s. 3, jäljempänä vuoden 1997 tiedonanto.

39 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 53 ja 54 kohta.

40 — EU:C:2010:778.

41 — Ks. 35 ja 48 kohta.

42 — 39 kohta.

43 — Ks. 43 kohta.

65. Kuten jo totesin, unionin tuomioistuimella on hyvin vähän tietoa menetelmästä, jota toimivaltaiset paikalliset viranomaiset tai kansallisten tuomioistuinten nimeämät arvioijat ovat noudattaneet maa-alueiden hinnan arvioinnissa soveltaessaan riidanalaista säännöstä, ja varsinkin niiden käyttämistä markkinoiden tunnusluvuista ja arviointinormeista. Sen ei näin ollen ole mahdollista määrittää, vastaako itse arviointimenetelmä sen oman oikeuskäytännön vaatimuksia ja vuoden 1997 tiedonannossa määriteltyjä edellytyksiä.

66. Tämän arvioiminen kuuluu kuitenkin yksinomaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi, ja unionin tuomioistuimen on esitettävä sille kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tässä merkityksellisiä. Tältä osin on korostettava, että arvioinnin tulee kohdistua paitsi itse riidanalaiseen järjestelyyn myös sen konkreettiseen soveltamiseen, ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on muun muassa varmistettava, ettei toimivaltaisten paikallisten viranomaisten tai kansallisten tuomioistuinten nimeämien asiantuntijoiden suorittama maa-alueiden markkinahinnan arviointi johda lopputulokseen, joka poikkeaa markkina-arvosta.<sup>44</sup>

67. Kuten jo edellä korostin,<sup>45</sup> arviointi riippuu sekä siinä käytetystä menetelmästä ja arviointinormeista että kulloisenkin tarjouspyyntömenettelyn erityisolosuhteista, varsinkin tehtyjen tarjousten lukumäärästä ja tarjottujen hintojen rakenteesta.

68. Tämän suhteen on aluksi huomautettava, että tuomion Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe<sup>46</sup> ja siinä asetettujen ajantasaisimisvaatimusten perusteella maa-alueiden maataloudellisen markkina-arvon arviointimenetelmän voidaan sellaisenaan katsoa täyttävän nämä vaatimukset vain, jos siinä otetaan huomioon tarjouspyyntömenettelyssä tarjotut hinnat, ja niiden huomioon ottaminen on sitä tärkeämpää, mitä suurempi on tehtyjen tarjousten lukumäärä.

69. Avoimessa ja ehdottomassa tarjouspyyntömenettelyssä tarjotuista hinnoista saadaan jo määritelmällisesti luotettavimmat ja ajantasaisimmat viitteet tietyn maa-alueen markkina-arvosta. Kun toimivaltaiset paikalliset viranomaiset tai asiantuntijat vahvistavat maa-alueen maataloudellisen markkina-arvon vasta tarjouspyyntömenettelyn jälkeen, tämä arvo voi olla mahdollisimman lähellä markkina-arvoa<sup>47</sup> vain, jos arviointimenetelmässä otetaan huomioon kaikki kyseisessä menettelyssä tehdyt hintatarjoukset.

70. Kuten jo totesin, riidanalaisen järjestelyn luonnehtiminen ei toiseksi riipu pelkästään toimivaltaisten paikallisten viranomaisten tai kansallisten tuomioistuinten noudattamasta maataloudellisen markkina-arvon arviointimenetelmästä, vaan myös kunkin yksittäistapauksen olosuhteista, ja mahdollisesti eteen tulevia tilanteita voi teoriassa olla useita erilaisia.

71. Ensimmäisessä tilanteessa toimivaltaisten paikallisten viranomaisten arvioima maataloudellinen markkina-arvo voi olla lähellä tarjouspyyntömenettelyssä tehtyjen tarjousten olennaista osaa, ja vain korkein tarjous voi olla selvästi sekä muita hintatarjouksia että arvioitua markkina-arvoa korkeampi. Tällaisessa tilanteessa olisi perusteltua olettaa korkeimman tarjouksen olevan spekulatiivinen ja arvioidun arvon vastaavan markkinahintaa, jolloin voitaisiin päätellä, ettei riidanalaisen järjestelyn soveltamiseen sisälly valtiontukea.

72. Toisessa tilanteessa korkein tarjous voi olla lähellä kaikkia muita tarjouspyyntömenettelyssä tehtyjä tarjouksia, ja ainoastaan toimivaltaisten paikallisten viranomaisten arvioima maataloudellinen markkina-arvo voi olla selvästi kaikkia tarjottuja hintoja alempi. Tällaisessa tilanteessa olisi vaikea katsoa arvioidun markkina-arvon vastaavan markkinahintaa, ja näin ollen voitaisiin todeta, että riidanalaisen järjestelyn soveltamiseen sisältyy valtiontukea.

44 — Ks. tuomio Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, 52 kohta).

45 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta.

46 — EU:C:2010:778, 43 kohta.

47 — Tuomio Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, EU:C:2010:778, 35 kohta.

73. Kun siis toimivaltaiset paikallisviranomaiset ja/tai kansalliset tuomioistuimet tutkivat, täyttyvätkö riidanalaisen säännöksen soveltamisedellytykset, ja arvioivat, onko korkein tarjouspyyntömenettelyssä tarjottu hinta epäsuhteessa maatalousmaan arvioimaansa maataloudelliseen markkina-arvoon, niiden on otettava huomioon kunkin yksittäistapauksen olosuhteet ja kiinnitettävä huomiota etenkin tarjottujen hintojen rakenteeseen.

74. Vielä sellainenkin tilanne on mahdollinen, että tarjouspyyntömenettelyssä saadaan vain yksi hintatarjous. Tällaisessa tapauksessa toimivaltaisten paikallisviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten soveltamalla maataloudellisen markkina-arvon arviointimenetelmällä on varmasti ratkaiseva merkitys.

75. Tässä yhteydessä suorittamassaan arvioinnissa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen voi olla hyödyllistä ottaa vertailun vuoksi huomioon BVVG:n kehittämä maa-alueiden arvon määrittäjäjärjestelmä (Vergleichspreissystem, jäljempänä VPS),<sup>48</sup> jonka Saksan liittotasavalta on ilmoittanut komissiolle.<sup>49</sup> Viimeksi mainittu totesi kyseisestä menetelmästä teettämänsä asiantuntija-arvion perusteella nyt tarkasteltavassa tapauksessa,<sup>50</sup> että VPS-menetelmää soveltamalla voidaan sulkea täysin pois SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen olemassaolo. Tarkemmin sanottuna komissio katsoi, ettei VPS-menetelmällä myönnetä maa-alueen ostajalle mitään etua, koska sen avulla pystytään tuomaan esiin kyseisen alueen markkina-arvo; täsmennettäköön kuitenkin, että tämä arvio pätee ainoastaan kauppoihin, joita BVVG tekee maa- ja metsätalousmaiden yksityistämiseksi Saksan uusissa osavaltioissa.

76. VPS-menetelmässä, joka perustuu riippumattomien arvioijien Saksassa käyttämään vertailevaan arviointimenetelmään (Vergleichswertverfahren),<sup>51</sup> perustuu siihen, että vahvistetaan keskimääräinen myyntihinta vertailemalla keskenään suuresta määrästä aikaisempia samankaltaisia liiketoimia poimittuja merkityksellisiä tietoja. Nämä tiedot, jotka koskevat muun muassa myytyjen maa-alueiden alueellista sijaintia, tilannetta, kokoa ja laatua,<sup>52</sup> on koottu tietokantaan, jota päivitetään säännöllisesti vähintään kerran kuukaudessa ja tarvittaessa useamminkin uusilla liiketoimilla ja markkinoiden tunnusluvuilla.<sup>53</sup>

77. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siten arvioitava muun muassa näiden seikkojen perusteella, suositaanko riidanalaisella järjestelyllä ja sen soveltamisella SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja, ja on täsmennettävä, että toimenpidettä on – kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee – pidettävä valikoivana silloinkin, kun se koskee kokonaista talouden alaa,<sup>54</sup> jos sillä suositaan yrityksiä, jotka ovat asetetun tavoitteen kannalta rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa,<sup>55</sup> ja jos toimenpide ei ole perusteltu sen järjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi, johon se kuuluu.<sup>56</sup>

78. Riidanalaisen säännöksen soveltamisella suositaan ammattimaisia viljelijöitä, joilla on sen jälkeen, kun BVVG on järjestänyt tarjouspyyntömenettelyjä maatalousalueiden myyntiä varten, mahdollisuus ostaa nämä alueet korkeinta tarjousta ja jopa kaikkia menettelyssä tarjottuja hintoja alempaan hintaan.

48 — Jäljempänä VPS-menetelmä.

49 — Julkisen elimen BVVG:n Saksassa myymien maa- ja metsätalousmaiden vaihtoehtoisesta arviointimenetelmästä 19.12.2012 tehty komission päätös N:o C(2012) 9547 ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/246093/246093\\_1396874\\_125\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246093/246093_1396874_125_2.pdf)).

50 — Ks. päätöksen 21–23 kohta, jossa täsmennetään, että nimetyn asiantuntijan tehtävänä oli selvittää, voidaanko VPS-menetelmällä määrittää maa- ja metsätalousmaiden markkina-arvo ja perustuuko se vuoden 1997 tiedonannon II-2 kohdan a alakohdan mukaisesti yleisesti hyväksytyihin arviointiperiaatteisiin.

51 — Arviointiperusteet määritellään tässä tapauksessa Allgemeine Grundsätze der Immobilienwertermittlungsverordnungissa (jäljempänä ImmoWertV); ks. päätöksen 28 kohta.

52 — Ks. päätöksen 17 ja 29 kohta.

53 — Ks. päätöksen 32 kohta.

54 — Ks. mm. Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, 45 kohta).

55 — Ks. mm. tuomio *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (EU:C:2001:598, 41 kohta); tuomio *GIL Insurance ym.* (C-308/01, EU:C:2004:252, 68 kohta); tuomio *Heiser* (EU:C:2005:130, 40 kohta) ja tuomio *Eventech* (EU:C:2015:9, 55 kohta).

56 — Ks. mm. tuomio *Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (EU:C:2001:598, 42 kohta).

79. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että SEUT 107 artiklaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen oikeussääntö, jossa maatalouden rakenteiden parantamiseksi kielletään valtioon kuuluvana pidettävää laitosta myymästä maatalousmaata julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä eniten tarjoavalle, jos korkein tarjous on selvästi epäsuhteessa maa-alueen arvoon, voidaan jättää luonnehtimatta valtiontueksi vain, jos mainittu arvo on mahdollisimman lähellä markkina-arvoa, mikä edellyttää erityisesti sitä, että sen arvioinnissa otetaan huomioon tarjouspyyntömenettelyssä tarjotut hinnat. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on arvioida, täyttääkö kyseinen oikeussääntö nämä vaatimukset ja voiko sen konkreettinen soveltaminen johtaa markkina-arvosta poikkeavan hinnan vahvistamiseen, sekä tehdä tästä tarvittavat johtopäätökset.

## VII Ratkaisuehdotus

80. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesgerichtshofin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

SEUT 107 artiklaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen oikeussääntö, jossa maatalouden rakenteiden parantamiseksi kielletään valtioon kuuluvana pidettävää laitosta myymästä maatalousmaata julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä eniten tarjoavalle, jos korkein tarjous on selvästi epäsuhteessa maa-alueen arvoon, voidaan jättää luonnehtimatta valtiontueksi vain, jos mainittu arvo on mahdollisimman lähellä markkina-arvoa, mikä edellyttää erityisesti sitä, että sen arvioinnissa otetaan huomioon tarjouspyyntömenettelyssä tarjotut hinnat. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on arvioida, täyttääkö kyseinen oikeussääntö nämä vaatimukset ja voiko sen konkreettinen soveltaminen johtaa markkina-arvosta poikkeavan hinnan vahvistamiseen, sekä tehdä tästä tarvittavat johtopäätökset.