



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
od 17. ožujka 2015.¹

Predmet C-39/14

**BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH,
Uz sudjelovanje:
Thomas Erbs
Ursula Erbs
Landkreis Jerichower Land**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesgerichtshof (Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Državne potpore – Program privatizacije zemljišta i zgrada upotrebljivanih u poljoprivredne i šumske svrhe u novim saveznom zemljama Njemačke – Nacionalno zakonodavstvo kojim je propisano da je za prodaju poljoprivrednih zemljišta potrebno dobiti odobrenje – Zakon o prometu nekretnina (Grundstücksverkehrsgesetz) – Odbijanje odobrenja za ugovor o kupoprodaji zemljišta sklopljen, na temelju javnog nadmetanja, s osobom koja je ponudila najviše – Dogovorena cijena u velikom nerazmjeru prema tržišnoj vrijednosti zemljišta – Načini utvrđivanja vrijednosti zemljišta – Kvalifikacija „državne potpore““

1. Sudu je u ovom predmetu postavljeno pitanje o tumačenju članka 107. UFEU-a u okviru spora kojim se u pitanje dovode uvjeti i načini prodaje poljoprivrednih i šumskih zemljišta u okviru privatizacije zemljišta i zgrada u novim saveznom zemljama Njemačke², koji su prije bili u državnom vlasništvu. Stoga se radi o nastavku predmeta u kojem je donesena presuda Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe³ u okviru kojeg su postavljena nova pitanja koja će potaknuti Sud da pojasni svoju sudsku praksu o uvjetima koji se primjenjuju na prodaju javnih zemljišta u pogledu pravila Ugovora u području državnih potpora.

I – Pravni okvir

2. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je pravna zadaća Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)⁴, među ostalim, provesti privatizaciju zemljišta i zgrada koji su prije bili državna dobra upotrebljavana u poljoprivredne ili šumarske svrhe u saveznom zemljama Brandenburg, Mecklenburg-Zapadno Pomorje, Saska, Saska-Anhalt i Tiringija (nove savezne zemlje). BVVG, kao pravna osoba privatnog prava, u tu svrhu djeluje u ime Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben⁵, saveznog javnog tijela s pravnom osobnosti.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Vrlo općenito gledano, vidjeti Kadner, T., *Die Transformation des Vermögensrechts in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung*, ZEuP, 1997., str. 86.; Rohde, G., *Grundstückeigentums- und Bodennutzungsverhältnisse in den neuen Bundesländern nach dem Einigungsvertrag*, DNotZ, 1991., str. 186.

3 — C-239/09, EU:C:2010:778.

4 — U daljnjem tekstu: BVVG.

5 — Javno tijelo zaduženo za posebne zadaće nastale ujedinjenjem.

3. Prodaja poljoprivrednih i šumskih zemljišta u Njemačkoj općenito je uređena odredbama Zakona o prometu nekretnina (Grundstücksverkehrsgesetz)⁶ kojim se nastoji zaštititi poljoprivrednu strukturu.

4. Članak 2. stavak 1. GrdstVG-a određuje:

„Za prijenos vlasništva nad zemljištem na temelju ugovora i ugovornog akta o toj prodaji potrebno je odobrenje; [...]“

5. Članak 4. GrdstVG-a, međutim, određuje:

„Odobrenje nije potrebno, ako

1. je savezna vlada ili savezna država jedna od stranaka u kupoprodaji;

[...]“

6. Članak 9. GrdstVG-a predviđa:

„1. se može uskratiti ili se može podvrgnuti obvezama (članak 10.) ili uvjetima (članak 11.) samo u sljedećim okolnostima

1. prodajom se dovodi do neprimjerene podjele zemljišta i tla, ili

2. prodajom se gospodarski neopravdano smanjuje ili dijeli zemljište ili većina zemljišta koja su prostorno ili gospodarski povezana i koja pripadaju prodavatelju, ili

3. protučinidba je u velikom nerazmjeru prema vrijednosti zemljišta.

2. Općenito je podjela zemljišta i tla neprimjerena, u smislu stavka 1. točke 1., ako prodaja nije u skladu s mjerama za poboljšanje poljoprivredne strukture.

3. Općenito je smanjenje ili podjela negospodarska, u smislu stavka 1. točke 2., ako, zbog podjele ostavinske mase, ugovora o cesiji ili druge ugovorne prodaje

1. poslovanje samostalnog poljoprivrednog poduzetnika više nije održivo;

2. poljoprivredno zemljište postane manje od jednog hektara;

[...]

4. Ako se zemljište ne prodaje u poljoprivredne ili šumarske, nego u druge svrhe, ne može se uskratiti odobrenje iz stavka 1. točke 3.

[...]“

II – Činjenice iz kojih proizlazi glavni postupak

7. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da su supružnici Erbs, na temelju javnog nadmetanja u okviru kojeg su dostavili najvišu ponudu, pred javnim bilježnikom 31. ožujka 2008., kupili od BVVG-a poljoprivredno zemljište od oko 2,6 hektara za cijenu od 29.000 eura.

6 — U daljnjem tekstu: GrdstVG.

8. Međutim, Landkreis Jerichower Land je u svojstvu lokalnog nadležnog tijela odlukom od 5. lipnja 2008. odbio izdati odobrenje za kupoprodajni ugovor, u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom 3. GrdstVG-a⁷, jer je dogovorena cijena bila u uvelike nerazmjerna prema vrijednosti prodanog zemljišta.

9. Tužba koju su supružnici Erbs podnijeli protiv sporne odluke odbijena je u prvom stupnju i u žalbenom postupku. Žalbeni sud je, u ovom slučaju, smatrao da je ugovorena cijena od 29.000 eura u velikom nerazmjeru prema vrijednosti prodanog zemljišta, s obzirom na to da je u mišljenju vještaka bilo navedeno da je poljoprivredna tržišna vrijednost zemljišta iznosila 14.168,61 eura, uzevši u obzir druge prodaje koje je prethodno proveo BVVG, i 13.648,19 eura, ne uzevši u obzir te prodaje. Stoga je sud smatrao da je ugovorena cijena premašila te vrijednosti za više od 50% i da je prodaja po toj cijeni imala nepovoljne učinke na poljoprivredne strukture, pri čemu je pojasnio da je, s jedne strane, poljoprivrednik saslušan u svojstvu svjedoka koji, međutim, nije sudjelovao u javnom nadmetanju, bio pripravan kupiti zemljište po cijeni koja je od poljoprivredne tržišne cijene veća za 50% i, s druge strane, da supružnici Erbs nisu profesionalni poljoprivrednici.

III – Prethodno pitanje i postupak pred Sudom

10. U tim je okolnostima Bundesgerichtshof, kojem je BVVG podnio žalbu u kasacijskom postupku, odlučio prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se članku 107. stavku 1. UFEU-a nacionalna odredba kao što je ona članka 9. stavka 1. točke 3. [GrdstVG-a], a koja u svrhe poboljšanja poljoprivredne strukture organizaciji koja pripada državi kao što je BVVG zabranjuje da poljoprivredno zemljište koje se prodaje proda osobi koja je u okviru javnog natječaja ponudila najviše, ako je najviša ponuda u velikom nerazmjeru prema vrijednosti zemljišta?“

11. Sud koji je uputio zahtjev nastoji pojasniti da se, s njegova stajališta, to pitanje dijeli na tri dijela. Kao prvo, potrebno je postaviti pitanje dovodi li činjenica da je BVVG prodao javnu nekretninu po nižoj cijeni od cijene utvrđene u postupku javnog nadmetanja do prednosti za kupca ako je prodaja po cijeni utvrđenoj u postupku javnog nadmetanja zabranjena općim zakonom koji se primjenjuje i na sve privatne prodavatelje. Kao drugo, ako takva prednost postoji, postavlja se pitanje je li opravdana ciljem tog zakona, odnosno poboljšanjem poljoprivredne strukture. Kao treće, naposljetku valja utvrditi je li odbijanje prodaje po cijeni utvrđenoj u postupku javnog nadmetanja samo po sebi nezakonito, u pogledu članka 107. stavka 1. UFEU-a, čak i ako još ne predstavlja potporu, nego zbog očekivanog učinka koji ima.

12. BVVG, supružnici Erbs, njemačka vlada kao i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja. BVVG, Landkreis Jerichower Land, njemačka vlada i Komisija također su iznijeli usmena očitovanja na javnoj raspravi koja se održala 11. prosinca 2014.

IV – Sažetak očitovanja stranaka

13. BVVG vrlo općenito smatra da bi odgovor na prethodno pitanje Bundesgerichtshofa trebao biti pozitivan jer su prisutni svi sastavni elementi državne potpore.

7 — U daljnjem tekstu: sporna odredba.

14. Primjena sporne odredbe ponajprije bi podrazumijevala upotrebu sredstava savezne zemlje, ako se prihod od privatizacije zemljišta i zgrada, koji su prije bili u državnom vlasništvu, uplaćuju u savezni proračun. Stoga svako odbijanje prodaje zemljišta po najvišoj ponuđenoj cijeni u okviru postupka javnog nadmetanja dovodi do gubitka prihoda savezne zemlje, pri čemu nastaje općenitiji učinak smanjenja cijena. Njezina bi primjena, nadalje, pogodovala profesionalnim poljoprivrednicima koji bi imali priliku kupiti zemljišta, koja su predmet javnog nadmetanja, po nižoj cijeni od najbolje ponude.

15. Ta prednost proizlazi iz načina utvrđivanja tržišne vrijednosti zemljišta na temelju kojeg lokalna nadležna tijela mogu utvrditi postojanje velikog nerazmjera u smislu sporne odredbe i tako donijeti odluku o uskrati odobrenja. BVVG smatra da ta vrijednost, utvrđena stručnom procjenom, može biti slična tržišnoj vrijednosti samo ako se temelji na rezultatima brojnih postupaka javnih nadmetanja, što ovdje nije slučaj.

16. Supružnici Erbs u bitnome smatraju da prodaja zemljišta nije dovela do smanjenja ni neprofitabilne podjele zemljišta te da nije utjecala na samostalnog poljoprivrednog poduzetnika ni na održivost poslovanja poljoprivrednika.

17. Njemačka vlada smatra da bi odgovor na prethodno pitanje trebao biti negativan jer spornom odredbom nije dodijeljena nikakva prednost, ni u obliku subvencije ni u obliku smanjenja troškova. Smatra da, u svakom slučaju, nijedan pojedinačni poduzetnik nije ostvario prednost jer BVVG nije uopće bio obavezan zemljište prodati poljoprivredniku koji je kandidat za kupnju. Iako je odluka o odbijanju dozvole imala ograničavajući učinak na BVVG i supružnike Erbs, iz te odluke, suprotno tomu, nije proizašao nijedan povoljan učinak.

18. Komisija, naposljetku, podsjeća da, načelno, nije na nacionalnom sudu da odlučuje o spojivosti eventualne potpore s Ugovorom i smatra da nacionalni propisi mogu predstavljati „državnu potporu“ u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, usredotočivši svoja očitovanja na ispitivanje pitanja o postojanju selektivne prednosti istodobno pozivajući sud koji je uputio zahtjev da preispita radi li se, u ovom slučaju, o intervenciji putem državnih sredstava.

V – Uvodna očitovanja

19. Za ispitivanje prethodnog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev potreban je niz uvodnih razmatranja. Ispitat ću najprije doseg postavljenog prethodnog pitanja na temelju čega ću Sudu moći predložiti preoblikovanje tog pitanja. Zatim ću pokušati objasniti zašto se zakon o prometu nekretnina, poput GrdstVG-a, koji se općenito primjenjuje i u prostornom smislu, može i, u ovom slučaju, mora ispitati u pogledu odredbi Ugovora koje se odnose na državne potpore. S obzirom na prethodno navedeno, pojasnit ću sadržaj sporne odredbe. Naposljetku, razmotrit ću načelni prigovor koji je istaknula njemačka vlada, prema kojem se sporna odluka ne može kvalificirati kao državna potpora jer nijednom poduzetniku nije dodijeljena stvarna prednost.

A – Doseg prethodnog pitanja

20. Svojim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev formalno traži od Suda da odluči protivi li se članak 107. stavak 1. UFEU-a spornoj odredbi, odnosno predstavlja li mjera koja je predviđena tom odredbom potporu nespojivu s unutarnjim tržištem.

21. Međutim, kao što je Komisija podsjetila u svojim pisanim očitovanjima, nije ni na Sudu ni na sudu koji je uputio zahtjev da odluči o spojivosti nacionalne mjere s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a jer je u tom pogledu, pod nadzorom suda Europske unije⁸, isključivo nadležna Komisija. Prema tome, nacionalni sud ne može, u okviru zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, pitati Sud o spojivosti državne potpore ili sustava državnih potpora s unutarnjim tržištem⁹. Stoga Sud ne može, u okviru ovog prethodnog postupka, odgovoriti na drugi dio pitanja suda koji je uputio zahtjev.

22. Međutim, nacionalni su sudovi i dalje nadležni za odlučivanje o kvalifikaciji mjere kao državne potpore i izvođenje zaključaka u skladu s posljednjom rečenicom članka 108. stavka 3. UFEU-a¹⁰. Na njima je, konkretno, da pojedincima jamče da će se, sukladno njihovom nacionalnom pravu, izvesti cjelovit zaključak o povredi posljednje rečenice članka 108. stavka 3. UFEU-a što se tiče, kako valjanosti provedbenih akata, tako i povrata financijskih potpora dodijeljenih uz kršenje ove odredbe ili eventualnih privremenih mjera¹¹.

23. Konkretnije, Sud je smatrao da nadležnost Komisije za ocjenjivanje spojivosti potpore s unutarnjim tržištem ne sprječava da nacionalni sud u prethodnom postupku postavi pitanje Sudu o tumačenju pojma potpore¹². Stoga Sud može sudu koji je uputio zahtjev posebno dostaviti elemente za tumačenje prava Unije koji će mu omogućiti da utvrdi može li se nacionalna mjera kvalificirati državnom potporom u smislu tog prava¹³.

24. Valja napomenuti, u ovim okolnostima, i da je Sud pojasnio da, ako nacionalni sud sumnja u kvalifikaciju mjere, može od Komisije tražiti pojašnjenja u tom pogledu. U svojoj Obavijesti od 23. studenoga 1995. o suradnji između nacionalnih sudova i Komisije u području državnih potpora¹⁴, Komisija je izričito potaknula nacionalne sudove da joj se obrate kada članak 108. stavak 3. UFEU-a uzrokuje određene poteškoće te je objasnila prirodu podataka koje može dostaviti¹⁵. U tom pogledu valja naglasiti da, na temelju obveze lojalne suradnje između institucija Zajednice i država članica, koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UFEU-a¹⁶, Komisija treba u najkraćem roku odgovoriti na zahtjeve nacionalnih sudova¹⁷.

25. Prema tome, ako lokalna nadležna tijela zakluče da mehanizam odobrenja, koji je uspostavljen spornom odredbom, može sadržavati elemente državne potpore, na tim je tijelima da ga prijave Komisiji kako bi se očitovala o njezinoj spojivosti s unutarnjim tržištem. Dok čeka konačnu odluku Komisije, na sudu je koji je uputio zahtjev da omogući izravni učinak članka 108. stavka 3. posljednje rečenice UFEU-a, odnosno da jamči prava koja imaju dotične osobe na temelju te odredbe tako da se usprotivi odobrenju za sklapanje kupoprodajnog ugovora sklopljenog između BVVG-a i supružnika Erbs te njegovim učincima¹⁸.

8 — Vidjeti osobito presudu Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, t. 52.).

9 — Vidjeti osobito presudu Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, t. 23.); i rješenje Acanfora (C-181/13, EU:C:2014:127, t. 22.).

10 — Vidjeti osobito presude Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, t. 2.); Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, t. 8. do 14.) kao i Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, t. 26. do 29.).

11 — Vidjeti osobito presude Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (EU:C:1991:440, t. 12.) kao i SFEI i dr. (C-39/94, EU:C:1996:285, t. 40.).

12 — Vidjeti osobito presudu DM Transport (C-256/97, EU:C:1999:332, t. 15.).

13 — Vidjeti osobito presude Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, t. 24.) kao i Paint Graphos i dr. (C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, t. 35.).

14 — SL C 312, str. 8. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 11.).

15 — Vidjeti također Obavijest Komisije od 9. travnja 2009. o primjeni pravila u području državnih potpora od strane nacionalnih sudova (SL C 85, str. 1., t. 89. i prateće točke)

16 — Vidjeti rješenje Zwartveld i dr. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, t. 17. i 18.).

17 — Vidjeti osobito presudu SFEI i dr. (EU:C:1996:285, t. 50.).

18 — Vidjeti osobito presude SFEI i dr. (EU:C:1996:285, t. 28.) kao i Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, t. 29. do 32.).

26. Također valja podsjetiti da, osim u slučaju potpora male vrijednosti¹⁹, države članice su Komisiji²⁰ dužne, radi objavljivanja na njezinoj internetskoj stranici²¹, dostaviti sažetke s informacijama o mjerama koje mogu biti skupno izuzete, uključujući potpore dodijeljene u području poljoprivrede²².

27. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da preoblikuje prethodno pitanje koje je postavio Bundesgerichtshof na sljedeći način: „treba li članak 107. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da se pravilo nacionalnog prava koje, u svrhe poboljšanja poljoprivredne strukture, emanaciji države zabranjuje da poljoprivredno zemljište proda osobi koja je u okviru javnog nadmetanja ponudila najviše, ako je najviša ponuda u velikom nerazmjeru prema vrijednosti zemljišta, može kvalificirati kao državna potpora?“

B – Posebnost spornog sustava

28. Sporna odredba²³, ukratko iznesena, omogućuje lokalnim nadležnim tijelima da se protive prodaji poljoprivrednih ili šumskih zemljišta sklopljenima u okviru postupka javne nabave ako smatraju da su dogovorene cijene u velikom nerazmjeru prema njihovoj vrijednosti.

29. Sustav, kojim je obuhvaćena ta odredba²⁴, temelji se, u ovom slučaju, na mehanizmu prethodnog odobrenja za određene prijenose vlasništva nad poljoprivrednim ili šumskim zemljištima koja su predmet kupoprodajnih ugovora, čije je pokretanje uvjetovano premašivanjem gornje granice cijene čija se procjena temelji na sustavu utvrđivanja poljoprivredne tržišne vrijednosti tih zemljišta. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da je sporna odredba „pravilo u pogledu cijene, kojim se uvodi zakonito ograničenje vlasničkog prava“.

30. Odobrenje za prijenos vlasništva nad poljoprivrednim ili šumskim zemljištem koje je predmet kupoprodajnog ugovora, na temelju članka 4. stavka 1. GrdstVG-a, nije potrebno ako je savezna država ili savezna zemlja jedna od stranaka u prodaji, ali je, suprotno tomu, potrebno, prema sudskoj praksi Bundesgerichtshofa²⁵, ako je BVVG stranka u prodaji, što je slučaj u glavnom predmetu. Usprkos pravnoj zadaći kojom se provodi privatizacija zemljišta novih saveznih zemalja, na BVVG, kao na pravnu osobu privatnog prava, ne primjenjuje se klauzula o oslobođenju iz članka 4. stavka 1. GrdstVG-a.

19 — Vidjeti članak 3. Uredbe Komisije (EZ) br. 1535/2007 od 20. prosinca 2007. o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na potpore male vrijednosti u sektoru poljoprivredne proizvodnje (SL L 337, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 75.). U članku 4. stavku 1. drugom podstavku te uredbe pojašnjeno je, međutim, da u slučaju kada je premašena gornja granica potpore male vrijednosti, utvrđena u njezinu članku 3. stavku 2., (odnosno 7.500 eura po pojedinom poduzetniku tijekom razdoblja od tri fiskalne godine), predmetna država članica osigurava da se Komisija obavijesti o mjeri potpore koja dovodi do prekoračenja gornje granice ili da se osigura njezin povrat od korisnika. U skladu s njezinim člankom 7. drugim stavkom, ova se uredba primjenjuje od 1. siječnja 2008. do 31. prosinca 2013. Ta je uredba zamijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1408/2013 od 18. prosinca o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na potpore *de minimis* u poljoprivrednom sektoru (SL L 352, str. 9.) koja je stupila na snagu 1. siječnja 2014. Tom se novom uredbom, osim što se njome mijenja gornja granica za potpore *de minimis*, u njezinu članku 6. predviđa novi mehanizam praćenja kojim više nije obuhvaćena obveza prijave iz članka 4. stavka 1. drugog stavka Uredbe br. 1535/2007.

20 — Vidjeti članak 3. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 994/98 od 7. svibnja 1998. o primjeni članaka 92. i 93. Ugovora o osnivanju Europske zajednice na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (SL L 142, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1. str. 82.).

21 — Vidjeti članak 1. stavak 3. Uredbe Vijeća (EU) br. 733/2013 od 22. srpnja 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 994/98 o primjeni članaka 92. i 93. Ugovora o osnivanju Europske zajednice na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (SL L 204, str. 3.) kojom se osobito mijenja članak 3. stavak 2. Uredbe br. 994/98.

22 — Uredba Komisija (EZ) br. 1857/2006 od 15. prosinca 2006. o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora na državne potpore malim i srednjim poduzećima koja se bave proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda i o izmjenama Uredbe (EZ) br. 70/2001 (SL L 358) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 172.). Ta je uredba stavljena izvan snage Uredbom Komisije (EU) br. 702/2014 od 25. lipnja 2014. o proglašenju određenih kategorija potpora u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 193, str. 1.) koja je na snazi od 1. srpnja 2014.

23 — Vidjeti osobito Schramm, L., *Probleme der Grundstücksverkehrsgenehmigung und des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts in den neuen Bundesländern*, NL-BzAR, 2005., br. 8, str. 322.

24 — U daljnjem tekstu: sporni sustav.

25 — Presuda od 27. studenoga 2009. (BLw 4/09, NJW-RR 2010, 886 t. 12.).

31. Tako je potrebno istaknuti da se GrdstVG, zakon koji, vrlo općenito, podvrgava odobrenju prijenose vlasništva nad poljoprivrednim i šumskim zemljištima koji se u Njemačkoj provodi među privatnim osobama, također primjenjuje na sav promet nekretnina u okviru postupka privatizacije zemljišta, koja su prije bila u državnom vlasništvu, kojim upravlja BVVG, jer se na njega ne primjenjuje klauzula o oslobodenju iz članka 4. stavka 1. GrdstVG-a.

32. Prema tome, učinak te klauzule o oslobodenju jest da je prodaja javnih poljoprivrednih i šumskih zemljišta uvjetovana odobrenjem, osobito, ako su ispunjeni uvjeti iz sporne odredbe. Ako BVVG proda zemljišta koja su prije bila u državnom vlasništvu i prihod od te prodaje uplati u savezni proračun, sporni sustav može obuhvaćati državna sredstva i na njega se mogu primjenjivati odredbe Ugovora koje se odnose na državne potpore.

33. Valja, međutim, detaljnije ispitati sadržaj sporne odredbe.

C – Sadržaj sporne odredbe

34. Odobrenje za prijenos vlasništva nad zemljištem može se odbiti samo ako se, s jedne strane, radi o poljoprivrednom ili šumskom zemljištu i, s druge strane, ako su ispunjeni određeni uvjeti te, osobito, što se tiče sporne odredbe, ako su ponuđena cijena i cijena dogovorena u kupoprodajnom ugovoru u velikom nerazmjeru prema poljoprivrednoj tržišnoj vrijednosti zemljišta.

35. Budući da u GrdstVG-u nije utvrđen pojam „veliki nerazmjer“, utvrdili su ga njemački sudovi i, osobito, sud koji je uputio zahtjev. Veliki nerazmjer postoji kad dogovorena prodajna cijena premašuje poljoprivrednu tržišnu cijenu zemljišta za više od 50%²⁶.

36. Sud koji je uputio zahtjev, u tom pogledu, navodi da je cilj sporne odredbe izbjeći da profesionalni poljoprivrednici moraju snositi troškove kupnje novih zemljišta koji bi mogli ugroziti održivost njihovih poljoprivrednih gospodarstava. Njome se sprječavaju spekulacije o poljoprivrednim i šumskim zemljištima te se pridonosi unaprjeđenju poljoprivrednih struktura.

37. Njemačka je vlada pojasnila da je učinak odluke o odbijanju dozvole onemogućivanje upisa kupaca kao vlasnika zemljišta, čime se sprječava prijenos vlasništva tako da sklopljeni kupoprodajni ugovor privremeno ostaje bez učinka do intervencije konačne sudske odluke u tu odluku. Ako se odluka o odbijanju poništi, kupoprodajni ugovor privremeno bez učinka postaje izvršiv s ugovorenom prodajnom cijenom te se kupac može upisati kao vlasnik. U protivnom slučaju, odluka o odbijanju postaje konačna te sklopljeni ugovor postaje ništavan i bez učinka. Međutim, ako odluka o obijanju postane konačna, to poljoprivredniku, koji je izrazio svoj interes u okviru postupka natječaja ili sudskog postupka protiv odluke o uskrati odobrenja, ne daje nikakvo pravo na kupnju zemljišta.

38. Spornom se odredbom tako želi spriječiti da se poljoprivredna ili šumska zemljišta prodaju u okviru postupka javnog nadmetanja po cijenama koje odstupaju znatno više od 50% od cijena koje lokalna nadležna tijela smatraju „prihvatljivima“, odnosno proporcionalnima onomu što smatraju poljoprivrednom tržišnom vrijednosti.

39. S obzirom na ta pojašnjenja, valja istaknuti da do provedbe spornog sustava, kojom je obuhvaćena pretpostavka da je najviša ponuđena cijena za određeno zemljište u okviru postupka javnog nadmetanja veća za više od 50% od poljoprivredne tržišne vrijednosti koju su procijenila lokalna nadležna tijela, teoretski može doći u vrlo različitim slučajevima koji se, među ostalim, osobito razlikuju prema broju dostavljenih ponuda i strukturi ponuđenih cijena.

26 — Vidjeti, kao što je navela njemačka vlada, presudu Bundesgerichtshof od 27. travnja 2001. (BLw 14/00, NJW-RR 2001, 1021).

40. Pri tome je potrebno naglasiti da nije moguće ocijeniti sporni sustav niti riješiti pitanje njegove kvalifikacije u pogledu članka 107. UFEU-a, a da se pritom ne uzmu u obzir konkretni uvjeti za njegovu provedbu i, točnije, okolnosti u kojima se taj sustav primjenjuje. Kao što ću imati priliku pokazati, ocjena neproporcionalnosti cijene ponuđene za određeno zemljište u okviru postupka javnog nadmetanja nije jednaka ako je u okviru tog postupka dostavljena samo jedna ponuda, malo ili puno ponuda.

41. Iz toga slijedi da je, kako bi se ocijenilo je li to i ovdje slučaj, svakako potrebno ispitati konkretne načine na koje lokalna nadležna tijela određuju poljoprivredne tržišne vrijednosti zemljišta, ali i uzeti u obzir broj dostavljenih ponuda i strukturu cijena ponuđenih u okviru postupka javnog nadmetanja.

D – Posebnost okolnosti u glavnom postupku

42. Naposljetku, valja ustrajati na posebnim okolnostima u glavnom postupku, koje su predmet trećeg dijela pitanja suda koji je uputio zahtjev²⁷ i koje su njemačkoj vladi poslužile kao jedan od glavnih argumenata za zaključak da se sporni sustav ne može kvalificirati kao državna potpora.

43. Naime, njemačka vlada ističe da se odlukom o odbijanju odobrenja iz glavnog postupka BVVG ne obvezuje na prodaju spornog zemljišta profesionalnom poljoprivredniku koji je izrazio interes za njegovu kupnju. Tako se ne može smatrati da je sporno zemljište prodano po nižoj cijeni od tržišne cijene utvrđene u okviru javnog nadmetanja. Sporna se odluka stoga ne može kvalificirati kao državna potpora, jer nije došlo do stvarne intervencije putem državnih sredstava.

44. Svakako je točno da, ako se sporno zemljište ne proda profesionalnom poljoprivredniku koji je svoj interes izrazio u okviru postupka javnog nadmetanja iz glavnog postupka po cijeni nižoj od najviše ponude, ne može se smatrati da je stvarno došlo do dodjele potpore.

45. Međutim, ako do prodaje u glavnom postupku nije stvarno došlo, to je najprije i prvenstveno jer su dvije strane u ugovoru, koji je predmet odluke o odbijanju odobrenja, osporavale tu odluku pred njemačkim sudovima, pred kojima je BVVG postavio pitanje može li se sporna odluka kvalificirati kao državna potpora koja je dovela do ovog prethodnog postupka.

46. Nadalje, činjenica da lokalna nadležna tijela nisu još izvršila svoju odluku o odbijanju odobrenja u određenom slučaju ne može dovesti do zaključka da je kvalifikacija sporne odluke kao državne potpore hipotetska. Konkretno se ne može smatrati da će se navodno ponašanje lokalnih nadležnih tijela ponavljati sustavno i neprestano, a da se pritom spornoj odredbi ne oduzme sva njezina bit i sav njezin učinak.

47. U svakom slučaju, činjenica da lokalna nadležna tijela raspolažu diskrecijskom ovlasti u daljnjim postupcima koje je potrebno provesti u pogledu njihove odluke o odbijanju dozvole, ne utječe na pitanje može li sporni sustav sadržavati elemente državne potpore. Kvalifikaciju mjere državne potpore ne može se, bez dovodenja u pitanje sustava trajnog praćenja državnih potpora iz članaka 107. i 108. UFEU-a, uvjetovati ni prethodnim utvrđenjem da je stvarno izvršena ni procjenom mogućnosti koliko će se često izvršavati.

48. S obzirom na ta prva razmatranja, razmotrit ću bit problema koji je istaknut u glavnom sporu, a odnosi se na utvrđivanje može li se i u kojoj mjeri provedba spornog sustava kvalificirati kao državna potpora.

²⁷ — Vidjeti točku 11. ovog mišljenja.

VI – Kvalifikacija spornog sustava kao mjere državne potpore

49. Kako bi se nacionalna mjera mogla kvalificirati kao „potpora“, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, ona mora osobito i najprije predstavljati državnu intervenciju ili intervenciju putem državnih sredstava te svojem korisniku mora dodijeliti prednost²⁸.

50. Iz sudske prakse Suda proizlazi da se samo prednosti dodijeljene izravno ili neizravno putem državnih sredstava mogu smatrati potporama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Razlika utvrđena u toj odredbi između „potpore koju dodijeli država članica“ i potpore koja se dodjeljuje „putem državnih sredstava“ ne znači da sve prednosti koje dodijeli država predstavljaju potpore, neovisno o tome financiraju li se ili ne putem državnih sredstava, već je njezina svrha tim pojmom obuhvatiti prednosti koje izravno dodjeljuje država i prednosti koje država dodjeljuje posredstvom javnog ili privatnog tijela koje je ta država imenovala ili osnovala²⁹.

51. Pojam „potpore“, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, obuhvaća ne samo pozitivna davanja, kao što su subvencije, nego također i, šire, intervencije koje u različitim oblicima smanjuju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika i koje su time, iako nisu subvencije u strogom značenju riječi, iste naravi i imaju identične učinke³⁰. U tom je pogledu dostatno utvrditi dovoljno izravnu vezu između, s jedne strane, prednosti dodijeljene korisniku te, s druge strane, i osobito, smanjenja prihoda državnog proračuna³¹.

52. Također treba podsjetiti, kako bi se u potpunosti odgovorilo na drugi dio pitanja suda koji je uputio zahtjev³², da sama činjenica da je mjera poduzeta u socijalne svrhe nije dovoljna da bi se unaprijed izbjeglo da je se kvalificira kao „potporu“, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, jer se tom odredbom ne radi razlika na temelju uzroka ili ciljeva državnih intervencija, nego ih utvrđuje u odnosu na njihove učinke³³.

53. Kao što je Sud već istaknuo, ne može se isključiti da prodaja javnih zemljišta po cijeni nižoj od tržišne cijene može predstavljati državnu potporu³⁴. Sud je, u ovom slučaju, pojasnio da prodaja zemljišta ili zgrada poduzetniku ili pojedincu koji obavlja gospodarsku djelatnost, poput poljoprivrede ili šumarstva, koju provode javne vlasti, može sadržavati elemente državne potpore, osobito ako se ne provodi po tržišnoj vrijednosti, odnosno po cijeni koju bi privatni investitor, koji djeluje u uobičajenim uvjetima tržišnog natjecanja, mogao utvrditi³⁵.

54. Sud iz toga zaključuje da, ako su nacionalnim pravom utvrđena pravila za izračun tržišne vrijednosti zemljišta koje prodaju javne vlasti, primjena tih pravila mora, radi njihove usklađenosti s člankom 107. UFEU-a, uvijek dovesti do cijene koja je najbliža tržišnoj vrijednosti³⁶.

55. U odnosu na te različite elemente treba ispitati podrazumijeva li i u kojoj mjeri primjena sporne odredbe dodjeljivanje prednosti poduzetniku i može li se stoga kvalificirati kao državna potpora, što me dovodi, najprije, do analize sustava kojim nadležna lokalna tijela utvrđuju poljoprivrednu tržišnu vrijednost poljoprivrednih i šumskih zemljišta.

28 — Vidjeti osobito presude *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415, t. 74. i 75.) kao i *Libert i dr.* (C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 74.).

29 — Vidjeti osobito presude *van Tiggele* (82/77, EU:C:1978:10, t. 24. i 25.) kao i *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160, t. 58.).

30 — Vidjeti osobito presude *Banco Exterior de España* (C-387/92, EU:C:1994:100, t. 13.); *SFEI i dr.* (EU:C:1996:285, t. 58.); *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe* (EU:C:2010:778, t. 30.) kao i *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, t. 33.).

31 — Vidjeti osobito presudu *Eventech* (EU:C:2015:9, t. 34.).

32 — Vidjeti točke 11. i 20. ovog mišljenja.

33 — Vidjeti osobito presudu *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, t. 46.).

34 — Presuda *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe* (EU:C:2010:778, t. 31.).

35 — Vidjeti presudu Komisija/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, t. 68.) i *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe* (EU:C:2010:778, t. 34.).

36 — Vidjeti presudu *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe* (EU:C:2010:778, t. 35.).

A – Sustav utvrđivanja poljoprivredne tržišne vrijednosti zemljišta

56. Poljoprivredna je tržišna vrijednost zemljišta, koja nije utvrđena GrdstVG-om, kao što proizlazi iz rješenja suda koji je uputio zahtjev (točka 32.), cijena koja se može dobiti za zemljišta iste vrste i istog položaja za vrijeme sklapanja ugovora u okviru slobodnog pravnog prometa između poljoprivrednika, odnosno prometa nekretnina u sektoru poljoprivrede, s obzirom na to da se u obzir također trebaju uzeti prodaje kupcima koji nisu poljoprivrednici ako se provode u svrhu daljnje poljoprivredne upotrebe zemljišta.

57. Ni sud koji je uputio zahtjev ni zainteresirani koji su podnijeli pisana i usmena očitovanja nisu dostavili vrlo precizne informacije o načinima na koje je lokalno nadležno tijelo ovlašteno za odbijanje dozvole propisane spornom odredbom utvrdilo poljoprivrednu tržišnu vrijednost zemljišta, koje je predmet ugovora, na temelju koje je utvrđen veliki nerazmjer kojim je opravdano odbijanje odobrenja. Iz pisanih očitovanja BVVG-a, međutim, proizlazi da je ta vrijednost utvrđena na temelju referentnih cijena koje određuju odbori za procjenu na temelju pokazatelja i regionalnih referentnih vrijednosti (točke 41. i 42.).

58. Sud koji je uputio zahtjev samo je pojasnio da je, u glavnom postupku, žalbeni sud potvrdio odluku lokalnog nadležnog tijela o odbijanju odobrenja na temelju mišljenja vještaka koje je to tijelo zatražilo, a da pritom nije iznio detaljnija pojašnjenja. BVVG je, međutim, u svojim pisanim očitovanjima pojasnio da nisu uzete u obzir ponude koje su poljoprivredni poduzetnici dostavili u okviru postupka javnog nadmetanja.

59. Pokretanje mehanizma za prethodno odobrenje tako podrazumijeva, u okviru postupka javnog nadmetanja za prodaju poljoprivrednog zemljišta koji je doveo do sklapanja kupoprodajnog ugovora s kupcem koji nije poljoprivrednik ni neprofesionalni poljoprivrednik, profesionalnog poljoprivrednika koji je izrazio interes za kupnju zemljišta, koje je predmet tog ugovora, i da cijena ugovorena u tom ugovoru premašuje za više od 50% cijenu po kojoj je poljoprivrednik izjavio da je spreman kupiti zemljište.

B – Postojanje intervencije putem državnih sredstava

60. Nema sumnje da provedba sporne odredbe može predstavljati intervenciju putem državnih sredstava, što može podrazumijevati gubitak državnih prihoda od privatizacije zemljišta koja su predmet odluke o odbijanju odobrenja za prijenos vlasništva. Kao što je to istaknuo BVVG, s obzirom na to da svoj godišnji prihod uplaćuje u savezni proračun, proizlazi da primjena sporne odredbe može automatski dovesti do toga da se država odrekne sredstava koja odgovaraju razlici između poljoprivredne tržišne vrijednosti koju procijene lokalna nadležna tijela i najviše cijene ponuđene u okviru javne nabave³⁷.

C – Uvjeti za postojanje prednosti dodijeljene poduzetniku

61. Njemačka vlada u biti ističe da se sporni sustav ne može kvalificirati kao državna potpora, jer ne pogoduje ni jednom poduzetniku, niti dodjeljuje konkretnu prednost ijednom poduzetniku ili proizvodnji. Konkretno, njemačka vlada procjenjuje da bi bilo pogrešno smatrati da tržišna cijena spornog zemljišta odgovara najvišoj ponudi dostavljenoj u okviru postupka javnog nadmetanja, pri čemu je sudskom praksom Suda i Komunikacijom Komisije od 10. srpnja 1997. o elementima državne potpore kod prodaje zemljišta i zgrada od strane tijela javne vlasti (Komunikacija br. 97/C 209/03)³⁸ potvrđeno da tržišne cijene svakako mogu utvrditi neovisni stručnjaci.

³⁷ — Vidjeti osobito *a contrario* presudu Eventech (EU:C:2015:9, t. 44.).

³⁸ — SL C 209, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 3.), u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 1997.

62. U tom pogledu najprije valja podsjetiti da je Komisija, u svojoj Komunikaciji iz 1997., priznala da će se smatrati da prodaja zemljišta i zgrada koje pripadaju državi ne sadrži elemente državne potpore ako se provede na temelju otvorenog postupka javnog nadmetanja s bezuvjetnom ponudom ili, u nedostatku takvog postupka, ako joj prethodi procjena jednog ili više neovisnih stručnjaka kako bi se na temelju opće prihvaćenih tržišnih pokazatelja i cjenovnih standarda utvrdila tržišna vrijednost nekretnina.

63. Kao što sam već podsjetio³⁹, Sud je, u svojoj presudi Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe⁴⁰, presudio da iako, u pogledu prodaje poljoprivrednih zemljišta od strane javnih vlasti, nacionalno pravo može uspostaviti pravila za izračun njihove tržišne vrijednosti, može se smatrati da je primjena tih pravila u skladu s člankom 107. UFEU-a samo ako taj izračun uvijek dovodi do cijene koja je najbliža tržišnoj vrijednosti⁴¹. Sud je potvrdio da je metodom prodaje osobi koja je ponudila najviše i metodom stručne procjene bilo moguće odrediti cijene koje odgovaraju stvarnim tržišnim cijenama, a da se pritom ne isključi da je i drugim metodama moguće doći do istog rezultata⁴². Međutim, u tom je pogledu pojasnio da metoda procjene vrijednosti poljoprivrednih zemljišta, kojoj je dodan mehanizam aktualizacije koji omogućuje da prodajna cijena zemljišta bude što bliža tržišnoj vrijednosti – osobito u razdoblju izrazitog rasta – ne može odražavati stvarne tržišne cijene⁴³.

64. U ovom slučaju, iako sporni sustav ima značajke zbog kojih je sličan procjeni tržišne vrijednosti imovine koju provode neovisni stručnjaci, kao što je opisano u glavi II. točki 2. Komunikacije iz 1997., također je najprije poseban po tome što neutralizira učinke postupka javnog nadmetanja s bezuvjetnom ponudom, kao što je predviđeno u glavi II. točki 1. Komunikacije iz 1997.

65. Kao što sam već istaknuo, Sud raspolaže samo s vrlo malo informacija o metodologiji koju primjenjuju lokalna nadležna tijela ili stručnjaci koje su imenovali nacionalni sudovi za procjenu cijena zemljišta u okviru provedbe spornog sustava i, konkretnije, o tržišnim pokazateljima i cjenovnim standardima koje upotrebljavaju. Stoga Sud ne može utvrditi je li cilj postupka procjene, sam po sebi, odgovoriti na zahtjeve svoje sudske prakse i na pokazatelje iz Komunikacije iz 1997.

66. Ovdje je, međutim, riječ o ocjeni koju je dužan provesti samo sud koji je uputio zahtjev, pri čemu Sud treba nastojati da mu dostavi sve elemente za tumačenje prava Unije koji su u tom pogledu relevantni. U tom pogledu valja ustrajati na činjenici da se ta ocjena mora odnositi na sam sporni sustav, ali i na njegovu konkretnu primjenu, pri čemu sud koji je uputio zahtjev mora biti osobito siguran da procjena tržišne vrijednosti zemljišta koju provode lokalna nadležna tijela ili stručnjaci koje su imenovali nacionalni sudovi neće dovesti do rezultata koji će odstupati od tržišne vrijednosti⁴⁴.

67. Međutim, kao što sam već naglasio⁴⁵, ta ocjena ovisi o primijenjenoj metodologiji i cjenovnim standardima kao i o okolnostima svojstvenima svakom postupku javne nabave i, konkretno, o broju dostavljenih ponuda i strukturi ponuđenih cijena.

68. U tom pogledu, najprije valja napomenuti da se može smatrati da metodologija procjene poljoprivredne tržišne vrijednosti zemljišta, u smislu presude Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe⁴⁶ i zahtjeva aktualizacije koji se njome nalažu, sama po sebi ispunjava te zahtjeve samo ako se njome u obzir uzimaju cijene ponuđene u okviru postupka javnog nadmetanja, pri čemu je to uzimanje u obzir tim važnije što je broj dostavljenih ponuda viši.

39 — Vidjeti točke 53. i 54. ovog mišljenja.

40 — EU:C:2010:778.

41 — Vidjeti točke 35. i 48.

42 — Točka 39.

43 — Vidjeti točku 43.

44 — Vidjeti presudu Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, t. 52.).

45 — Vidjeti točku 40. ovog mišljenja.

46 — EU:C:2010:778, t. 43.

69. Naime, po definiciji, cijene ponuđene u okviru otvorenog postupka javnog nadmetanja s bezuvjetnom ponudom u svakom su slučaju najpouzdaniji i najnoviji pokazatelji tržišne vrijednosti određenog zemljišta. Prema tome, poljoprivredna tržišna vrijednost zemljišta ne može biti najbliža tržišnoj vrijednosti⁴⁷ ako je utvrđuju lokalna nadležna tijela ili stručnjaci na temelju postupka javnog nadmetanja, osim ako se metodologijom procjene uzmu u obzir sve cijene ponuđene u okviru tog postupka.

70. Zatim, kao što sam već istaknuo, kvalifikacija spornog sustava ne ovisi samo o metodologiji procjene poljoprivredne tržišne vrijednosti koju primjenjuju lokalna nadležna tijela ili nacionalni sudovi, nego i o okolnostima svojstvenima svakom slučaju, pri čemu je u teoriji moguće predvidjeti različite situacije.

71. Tako, u prvom slučaju, poljoprivredna tržišna vrijednost koju procijene lokalna nadležna tijela može biti slična drugim ponudama dostavljenima u okviru postupka javnog nadmetanja, a najviša ponuda može biti znatno veća od drugih ponuđenih cijena i od procijenjene tržišne vrijednosti. U tom je slučaju moguće pretpostaviti da je najviša ponuda spekulativna i da procijenjena vrijednost odgovara tržišnoj cijeni, pri čemu je moguće zaključiti da primjena spornog sustava ne sadrži elemente državne potpore.

72. U drugom slučaju, najviša ponuda može biti slična svim ostalim ponudama dostavljenim u okviru postupka javnog nadmetanja, a poljoprivredna tržišna vrijednost koju procijene lokalna nadležna tijela može biti jedina znatno niža od svih drugih ponuda. U tom je slučaju teško smatrati da procijenjena tržišna vrijednost odgovara tržišnoj cijeni te se stoga može smatrati da primjena spornog sustava sadrži elemente državne potpore.

73. Prema tome, kad lokalna nadležna tijela i/ili nacionalni sudovi ispituju jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu spornog sustava te ocjenjuju neproporcionalnost najviše cijene ponuđene u okviru postupka javnog nadmetanja u usporedbi s poljoprivrednom tržišnom cijenom koju su procijenili, moraju uzeti u obzir okolnosti svojstvene svakom slučaju, uzimajući u obzir, konkretno, strukturu ponuđenih cijena.

74. Još je potrebno navesti slučaj u kojem je u okviru postupka javnog nadmetanja dostavljena samo jedna ponuda. U takvom slučaju, metodologija procjene poljoprivredne tržišne vrijednosti, koju primjenjuju lokalna nadležna tijela i nacionalni sudovi, svakako je od odlučujuće važnosti.

75. U okviru ocjene koju sud koji je uputio zahtjev mora provesti u tom pogledu, sud može korisno uzeti u obzir, zbog usporedbe, sustav utvrđivanja vrijednosti zemljišta, Vergleichspreissystem (VPS)⁴⁸, koji je razvio sam BVVG, a koji je Savezna Republika Njemačka dostavila Komisiji⁴⁹. Komisija je u ovom slučaju smatrala da je primjenom metode VPS, nakon što je dala stručnjaku da je procjeni⁵⁰, isključeno svako postojanje elementa državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Komisija je, točnije, procijenila da metodom VPS nije dodijeljena nikakva prednost kupcu zemljišta, jer se njome odražava tržišna vrijednost tog zemljišta, s obzirom na to da ta ocjena vrijedi samo za prodaje koje sklapa BVVG u okviru privatizacije poljoprivrednih i šumskih zemljišta u novim saveznim zemljama Njemačke.

47 — Presuda Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, t. 35.).

48 — U daljnjem tekstu: metoda VPS.

49 — Odluka Komisije br. C(2012) 9457 od 19. prosinca 2012. o prijedlogu alternativne metode procjene poljoprivrednih i šumskih zemljišta koje je javna agencija BVVG prodala u Njemačkoj (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246093/246093_1396874_125_2.pdf).

50 — Vidjeti točke 21. do 23. odluke u kojima je pojašnjeno da je imenovani stručnjak trebao utvrditi je li metodom VPS bilo moguće utvrditi tržišnu vrijednost poljoprivrednih i šumskih zemljišta te se oslonio na opće prihvaćene cjenovne standarde, u skladu s glavom II. stavkom 2. točkom (a) Komunikacije iz 1997.

76. Metodom VPS, koja se temelji na metodi usporedne procjene (Vergleichswertverfahren) koju su pri procjeni primjenjivali neovisni stručnjaci u Njemačkoj⁵¹, utvrđuje se srednja prodajna cijena na temelju usporedbe relevantnih podataka o brojnim sličnim provedenim transakcijama. Relevantni podatci, koji se, među ostalim, odnose na regionalnu lokaciju, položaj, veličinu i kvalitetu prodanih zemljišta⁵², objedinjeni su u bazi podataka koja se redovno ažurira, barem jednom mjesečno, prema potrebi i češće, novim transakcijama i tržišnim pokazateljima⁵³.

77. S obzirom na te elemente, sud koji je uputio zahtjev treba osobito ocijeniti stavlja li se spornim sustavom i njegovom primjenom određene poduzetnike ili proizvodnju u povoljniji položaj u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na to da, kao što proizlazi iz sudske prakse Suda, mjeru treba smatrati selektivnom, čak i ako se odnosi na cijeli gospodarski sektor⁵⁴, čim stavlja u povoljniji položaj poduzetnike koji bi se, u pogledu postizanja zadanog cilja, nalazili u sličnom činjeničnom ili pravnom položaju⁵⁵, i dok god ta mjera nije opravdana prirodom ili općom strukturom sustava kojim je obuhvaćena⁵⁶.

78. Međutim, priroda je primjene spornog sustava pogodovati profesionalnim poljoprivrednicima koji, nakon postupka javnog nadmetanja koji je BVVG organizirao radi prodaje poljoprivrednih zemljišta, imaju priliku to zemljište kupiti po cijeni nižoj od najviše ponude, odnosno od svih dostavljenih ponuda.

79. Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 107. UFEU-a treba tumačiti na način da se pravilom nacionalnog prava – poput onog iz glavnog postupka, koji u svrhe poboljšanja poljoprivredne strukture jednoj emanaciji države, ako je ponuda u velikom nerazmjeru prema vrijednosti zemljišta, zabranjuje da poljoprivredno zemljište koje se prodaje u okviru javnog nadmetanja proda osobi koja je ponudila najviše – ne može izbjeći kvalifikacija državne potpore, osim ako je ta vrijednost što je moguće bliža tržišnoj vrijednosti, što osobito podrazumijeva da su njezinom procjenom uzete u obzir cijene ponuđene tijekom javnog nadmetanja. Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni ispunjava li takvo pravilo te zahtjeve i može li njegova konkretna primjena dovesti do utvrđivanja cijene koja odstupa od tržišne vrijednosti te da na temelju toga izvede zaključke.

VII – Zaključak

80. Predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku koji mu je uputio Bundesgerichtshof odgovori na sljedeći način:

Članak 107. UFEU-a treba tumačiti na način da se pravilom nacionalnog prava – poput onog iz glavnog postupka, koji u svrhe poboljšanja poljoprivredne strukture jednoj emanaciji države, ako je ponuda u velikom nerazmjeru prema vrijednosti zemljišta, zabranjuje da poljoprivredno zemljište koje se prodaje u okviru javnog nadmetanja proda osobi koja je ponudila najviše – ne može izbjeći kvalifikacija državne potpore, osim ako je ta vrijednost što je moguće bliža tržišnoj vrijednosti, što osobito podrazumijeva da su u njezinoj procjeni uzete u obzir cijene ponuđene tijekom javnog nadmetanja. Na sudu je koji je uputio zahtjev da ocijeni ispunjava li takvo pravilo te zahtjeve i može li njegova konkretna primjena dovesti do utvrđivanja cijene koja odstupa od tržišne vrijednosti te da na temelju toga izvede zaključke.

51 — Cjenovni su standardi, u ovom slučaju, pohranjeni u Allgemeine Grundsätze der Immobilienwertermittlungsverordnung („ImmoWertV“); vidjeti točku 28. ove odluke.

52 — Vidjeti točke 17. i 29. navedene odluke.

53 — Vidjeti točku 32. odluke.

54 — Vidjeti osobito presudu Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, t. 45.).

55 — Vidjeti osobito presude *Adria-Wien Pipeline* i *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (EU:C:2001:598, t. 41.); *GIL Insurance* i dr. (C-308/01, EU:C:2004:252, t. 68.); *Heiser* (EU:C:2005:130, t. 40.) kao i *Eventech* (EU:C:2015:9, t. 55.).

56 — Vidjeti osobito presudu *Adria-Wien Pipeline* i *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (EU:C:2001:598, t. 42.).