



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 17 maart 2015¹

Zaak C-39/14

**Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)
in aanwezigheid van
Thomas Erbs
Ursula Erbstege
Landkreis Jerichower Land**

[verzoek van het Bundesgerichtshof (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Staatssteun — Programma tot privatisering van voor landbouw- en bosbouwdoeleinden gebruikte percelen en gebouwen in de nieuwe Duitse deelstaten — Nationale wettelijke regeling die de verkoop van landbouwgrond onderwerpt aan goedkeuring — Wet agrarisch grondverkeer (Grundstücksverkehrsgesetz) — Weigering tot goedkeuring van koopovereenkomst met betrekking tot perceel, die naar aanleiding van openbare inschrijvingsprocedure is gesloten met de meest biedende — Overeengekomen prijs in geen verhouding tot verkeerswaarde van perceel — Methode voor de vaststelling van de waarde van perceel — Kwalificatie als „staatssteun”

1. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de uitlegging van artikel 107 VWEU in een geding waarin de voorwaarden en de methodiek voor de verkoop van landbouw- en bosbouwpercelen in het kader van de privatisering van percelen en gebouwen die vroeger staatseigendom waren in de nieuwe Duitse deelstaten, aan de orde worden gesteld.² De zaak ligt derhalve in het verlengde van de zaak die heeft geleid tot het arrest Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe³, en werpt tevens nieuwe vragen op aan de hand waarvan het Hof zijn rechtspraak inzake de voorwaarden waaraan de verkoop van overheidsgrond in het licht van de verdragsbepalingen inzake staatssteun moet voldoen, kan verfijnen.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Zie in het algemeen Kadner, Th., *Die Transformation des Vermögensrechts in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung*, ZEuP, 1997, blz. 86; Rohde, G., *Grundstückeigentums- und Bodennutzungsrechtsverhältnisse in den neuen Bundesländern nach dem Einigungsvertrag*, DNotZ, 1991, blz. 186.

3 — C-239/09, EU:C:2010:778.

I – Toepasselijke bepalingen

2. Uit de verwijzingsbeslissing komt naar voren dat de Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)⁴ onder andere als wettelijke taak heeft om in de deelstaten Brandenburg, Mecklenburg-Voorpommeren, Saksen, Saksen-Anhalt en Thüringen (de „nieuwe deelstaten”) voor landbouw- en bosbouwdoeleinden gebruikte percelen en gebouwen die vroeger staatseigendom waren, te privatiseren. BVVG, een privaatrechtelijke rechtspersoon, handelt daarbij voor rekening van de Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben⁵, een federaal publiekrechtelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid.

3. De verkoop van landbouw- en bosbouwpercelen in Duitsland is in algemene zin onderworpen aan de wet agrarisch grondverkeer (Grundstücksverkehrsgesetz)⁶, die tot doel heeft de landbouwstructuur te beschermen.

4. § 2, lid 1, van het GrdstVG bepaalt:

„Voor de overdracht van de eigendom van een perceel en de daarover te sluiten verbintenisrechtelijke overeenkomst moet goedkeuring worden verleend; [...]”

5. § 4 van het GrdstVG preciseert echter:

„Er is geen goedkeuring vereist wanneer:

1. de federale staat of een deelstaat als overeenkomstsluitende partij bij de vervreemding betrokken is; [...].”

6. § 9 van het GrdstVG luidt:

„1. Goedkeuring kan slechts worden geweigerd of onder de oplegging van verplichtingen (§ 10) of voorwaarden (§ 11) worden verleend, wanneer zich omstandigheden voordoen waaruit blijkt dat:

1. de vervreemding een ongeschikte verdeling van het perceel of de grond tot gevolg heeft, of
2. de vervreemding tot een economisch onrendabele verkleining of verkaveling leidt van het perceel of een meerderheid van de percelen van de verkoper die een ruimtelijke of economische eenheid vormen, of
3. een ernstige onevenredigheid bestaat tussen de tegenprestatie en de waarde van het perceel.

2. In de regel is er sprake van een ongeschikte verdeling van het perceel en van de grond als bedoeld in lid 1, punt 1, wanneer de vervreemding onverenigbaar is met maatregelen ter verbetering van de landbouwstructuur.

3. In de regel is sprake van een ongeschikte verkleining of verkaveling van de grond als bedoeld in lid 1, punt 2, wanneer als gevolg van een verdeling van een nalatenschap, vermogensoverdracht of een andere verbintenisrechtelijke vervreemding:

1. een zelfstandig landbouwbedrijf zijn levensvatbaarheid verliest;

4 — Hierna: „BVVG”.

5 — Publiekrechtelijk orgaan dat belast is met specifieke taken die voortvloeien uit de hereniging; hierna: „BvS”.

6 — Hierna: „GrdstVG”.

2. een perceel landbouwgrond ontstaat dat kleiner is dan een hectare;

[...]

4. Indien het perceel met het oog op andere dan landbouw- of bosbouwdoeleinden wordt verkocht, mag de goedkeuring bedoeld in lid 1, punt 3, niet worden geweigerd.

[...]”.

II – Feiten van het hoofdgeding

7. Uit de verwijzingsbeslissing komt naar voren dat de echtelieden Erbs naar aanleiding van een openbare inschrijvingsprocedure in het kader waarvan zij het hoogste bod hebben uitgebracht, bij notariële akte van 31 maart 2008 een landbouwperceel van ongeveer 2,6 hectare hebben gekocht van BVVG voor een bedrag van 29 000 EUR.

8. Bij beschikking van 5 juni 2008 weigerde de Landkreis Jerichower Land, als plaatselijk bevoegde autoriteit, op basis van § 9, lid 1, punt 3, GrdstVG⁷ goedkeuring te verlenen voor de koopovereenkomst, op grond dat de overeengekomen prijs in geen verhouding stond tot de waarde van het verkochte perceel.

9. Het beroep dat de echtelieden Erbs tegen de betwiste beschikking instelden, werd in eerste en tweede aanleg afgewezen. De appelrechter oordeelde in casu dat de overeengekomen prijs van 29 000 EUR in geen verhouding stond tot de waarde van het verkochte perceel. Uit een deskundigenrapport kwam namelijk naar voren dat de verkeerswaarde van het perceel als landbouwgrond 14 168,61 EUR bedroeg indien rekening werd gehouden met eerdere verkopen door BVVG, en 13 648,19 EUR indien deze verkopen buiten beschouwing werden gelaten. Hij was dus van oordeel dat de overeengekomen prijs meer dan 50 % boven deze waarden lag en dat een verkoop tegen deze prijs nadelige gevolgen zou hebben voor de landbouwstructuur. Benadrukt werd dat, ten eerste, een landbouwer die als getuige was gehoord maar niet had deelgenomen aan de openbare inschrijvingsprocedure, bereid zou zijn geweest het perceel te verwerven tegen een prijs die tot maximaal 50 % boven de verkeerswaarde als agrarische grond lag, en, ten tweede, de echtelieden Erbs geen professionele landbouwers waren.

III – Prejudiciële vraag en procesverloop voor het Hof

10. Onder deze omstandigheden heeft het Bundesgerichtshof in de door BVVG ingestelde hogere voorziening besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Verzet artikel 107, lid 1, VWEU zich tegen een nationale regeling zoals die van § 9, lid 1, punt 3, [GrdstVG], op grond waarvan het, met het oog op de verbetering van de landbouwstructuur, een tot de overheid te rekenen instelling als BVVG verboden is, een te koop staand landbouwperceel in het kader van een openbare inschrijvingsprocedure aan de hoogste bidder te verkopen als het hoogste bod in geen verhouding staat tot de waarde van het perceel?”

11. De verwijzende rechter benadrukt dat deze vraag vanuit zijn perspectief drie aspecten behelst. Ten eerste is het de vraag of de koper door de verkoop van overheidsgrond door BVVG tegen een prijs die lager is dan de prijs die in een openbare inschrijvingsprocedure is geboden, een voordeel wordt verschaft wanneer de verkoop tegen de bij de inschrijving tot stand gekomen prijs wordt verhinderd

7 — Hierna: „betwiste bepaling”.

door een algemene wet, die ook geldt voor alle particuliere verkopers. Ten tweede, wanneer een dergelijk voordeel wordt verondersteld, dient zich vervolgens de vraag aan of dit voordeel mogelijk gerechtigd wordt door het doel van de betrokken wet, namelijk verbetering van de landbouwstructuur. Ten derde moet worden vastgesteld of de weigering van de verkoop tegen een bij een openbare inschrijving vastgestelde prijs op zichzelf reeds onrechtmatig is op grond van een anticiperende werking van artikel 107, lid 1, VWEU, ook indien de weigering nog geen steun vormt.

12. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door BVVG, de echtelieden Erbs, de Duitse regering alsmede de Europese Commissie. BVVG, Landkreis Jerichower Land, de Duitse regering alsmede de Commissie hebben tevens pleidooi gehouden tijdens de openbare terechtzitting van 11 december 2014.

IV – **Samenvatting van de opmerkingen van partijen**

13. BVVG betoogt, zeer algemeen gesteld, dat de prejudiciële vraag van het Bundesgerichtshof bevestigend moet worden beantwoord, nu alle bestanddelen voor staatssteun aanwezig zijn.

14. De toepassing van de betwiste bepaling houdt allereerst in dat gebruik wordt gemaakt van staatsmiddelen van de federale overheid, aangezien de opbrengst van de privatisering van de percelen en de gebouwen die eerder staatseigendom waren, in de staatskas vloeit. Iedere weigering om een perceel te verkopen tegen de hoogste prijs die is geboden in het kader van een openbare inschrijvingsprocedure, leidt derhalve tot inkomstenderving bij de federale overheid en meer in het algemeen tot prijsdrukking. Verder verschaft de toepassing ervan de professionele landbouwers een voordeel, omdat die de mogelijkheid krijgen terreinen die bij openbare inschrijving worden verkocht, te verwerven tegen een prijs die onder het hoogste bod ligt.

15. Dit voordeel vloeit voort uit de methodiek ter bepaling van de verkeerswaarde van de percelen, op basis waarvan de bevoegde plaatselijke autoriteiten kunnen vaststellen dat de prijs niet in verhouding staat tot de waarde in de zin van de betwiste bepaling en dus hun goedkeuring kunnen weigeren. BVVG is van mening dat de waarde die wordt vastgesteld door middel van een deskundigenonderzoek alleen de marktwaarde kan benaderen indien dit onderzoek is gebaseerd op de resultaten van een groot aantal openbare inschrijvingsprocedures, hetgeen hier niet het geval is.

16. De echtelieden Erbs staan in hoofdzaak op het standpunt dat de verkoop van het perceel niet heeft geleid tot een onrendabele verkleining of verkaveling van de percelen en geen zelfstandig landbouwbedrijf of de levensvatbaarheid van een landbouwer heeft benadeeld.

17. De Duitse regering staat op het standpunt dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, aangezien de betwiste bepaling geen enkel voordeel toekent, noch in de vorm van een subsidie, noch in die van een lastenverlichting. In ieder geval wordt geen enkele nader bepaalde onderneming bevoordeeld, omdat BVVG geenszins verplicht is te verkopen aan de landbouwer die zich als kandidaat-koper heeft gemeld. Ofschoon de beslissing om goedkeuring te weigeren inderdaad een beperkende werking meebrengt ten aanzien van BVVG en de echtelieden Erbs, leidt zij daarentegen tot geen enkele bevoordeling.

18. De Commissie tot slot herinnert eraan dat het in beginsel niet aan de nationale rechter staat om te beslissen of eventuele steun verenigbaar is met het verdrag, en is van mening dat de nationale regeling „staatssteun” kan vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Zij behandelt in haar opmerkingen meer bepaald de vraag of er een selectief voordeel bestaat, en acht het daarbij de taak van de verwijzende rechter om opnieuw na te gaan of er in casu sprake is van een met staatsmiddelen bekostigde maatregel.

V – Voorafgaande opmerkingen

19. Bij de behandeling van de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter moet een aantal voorafgaande kanttekeningen worden geplaatst. Ik zal eerst de strekking van de gestelde prejudiciële vraag onderzoeken, hetgeen voor mij aanleiding zal zijn het Hof in overweging te geven deze prejudiciële vraag te herformuleren. Ik zal vervolgens de redenen uiteenzetten waarom een algemeen, en ook territoriaal, toepasselijke wet inzake grondverkeer zoals de GrdstVG moet worden getoetst aan de verdragsbepalingen met betrekking tot steunmaatregelen. Daarna zal ik een overzicht geven van de inhoud van de betwiste bepaling. Tot slot zal ik het door de Duitse regering aangevoerde principiële bezwaar bespreken dat de betwiste bepaling niet kan worden aangemerkt als staatssteun, omdat geen enkel daadwerkelijk voordeel wordt toegekend aan een onderneming.

A – *Strekking van de prejudiciële vraag*

20. Met zijn prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof in alle duidelijkheid om een antwoord op de vraag of artikel 107, lid 1, VWEU zich verzet tegen de betwiste bepaling, dat wil zeggen in hoeverre zij een met de interne markt onverenigbare steunmaatregel vormt.

21. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft benadrukt, staat het noch aan het Hof, noch aan de verwijzende rechter om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale maatregel met artikel 107, lid 1, VWEU, omdat de Commissie, onder toezicht van de rechter van de Europese Unie⁸, op dit punt exclusief bevoegd is. Bijgevolg kan een nationale rechter zich in het kader van een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU niet tot het Hof wenden met de vraag of een steunmaatregel of -regeling verenigbaar is met de interne markt.⁹ Zo gezien kan het Hof in deze prejudiciële verwijzing geen antwoord geven op het tweede vraagpunt van de verwijzende rechter.

22. De nationale rechters blijven echter bevoegd een maatregel als staatssteun aan te merken en hieruit de consequenties te trekken ingevolge artikel 108, lid 3, laatste zin, VWEU.¹⁰ Meer bepaald moeten zij de justitiabelen garanderen dat overeenkomstig hun nationale recht alle consequenties zullen worden getrokken uit een schending van artikel 108, lid 3, laatste zin, VWEU, zowel wat betreft de geldigheid van de uitvoeringshandelingen als de terugvordering van financiële steun die is verleend in strijd met deze bepaling of eventuele voorlopige maatregelen.¹¹

23. Meer bepaald heeft het Hof geoordeeld dat de bevoegdheid van de Commissie om de verenigbaarheid van steun met de gemeenschappelijke markt te beoordelen, er niet aan in de weg staat dat een nationale rechter het Hof een prejudiciële vraag stelt over de uitlegging van het begrip steun.¹² Zo kan het Hof de verwijzende rechter op het gebied van staatssteun met name de uitleggingsgegevens uit het Unierecht verstrekken die hem in staat stellen te bepalen of een nationale maatregel als staatssteun in de zin van dat recht kan worden aangemerkt.¹³

8 — Zie met name arrest Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punt 52).

9 — Zie met name arrest Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, punt 23), en beschikking Acanfora (C-181/13, EU:C:2014:127, punt 22).

10 — Zie met name arresten Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, punt 2), Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants en transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, punten 8-14) alsmede Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punten 26-29).

11 — Zie met name arresten Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, punt 12) alsmede SFEI e.a. (C-39/94, EU:C:1996:285, punt 40).

12 — Zie met name arrest DM Transport (C-256/97, EU:C:1999:332, punt 15).

13 — Zie met name arresten Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, punt 24) alsmede Paint Graphos e.a. (C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, punt 35).

24. In dat verband zij er tevens aan herinnerd dat het Hof heeft benadrukt dat een nationale rechter zich, bij twijfel over de kwalificatie van een maatregel, tot de Commissie kan wenden met een verzoek om verduidelijking op dat punt. In haar bekendmaking van 23 november 1995 betreffende samenwerking tussen nationale rechterlijke instanties en de Commissie op het gebied van steunmaatregelen van de staten¹⁴ heeft de Commissie de nationale rechterlijke instanties uitdrukkelijk aangemoedigd met haar contact op te nemen wanneer zij met moeilijkheden worden geconfronteerd bij de toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU, en gepreciseerd welk soort inlichtingen zij kan verstrekken.¹⁵ In dat verband moet worden benadrukt dat de Commissie krachtens de uit artikel 4, lid 3, VWEU¹⁶ voortvloeiende verplichting tot loyale samenwerking tussen de gemeenschapsinstellingen en de lidstaten, zo spoedig mogelijk moet antwoorden op verzoeken van nationale rechterlijke instanties.¹⁷

25. Dientengevolge staat het dus, mocht worden geconcludeerd dat het goedkeuringsmechanisme dat is ingesteld bij de betwiste bepaling elementen van staatssteun kan bevatten, aan de Duitse bevoegde autoriteiten om het bij de Commissie te melden, zodat zij zich uitspreekt over de verenigbaarheid ervan met de interne markt. In afwachting van een definitieve beslissing van de Commissie is het dan de taak van de nationale rechter de rechtstreekse werking van artikel 108, lid 3, laatste zin, VWEU te handhaven, dat wil zeggen de rechten te waarborgen die belanghebbenden aan deze bepaling kunnen ontlenen, en de weigering van de goedkeuring van de koopovereenkomst tussen BVVG en de echtelieden Erbs, alsook de gevolgen ervan op te schorten.¹⁸

26. Er zij tevens aan herinnerd dat de lidstaten, behalve in het geval van de-minimissteun¹⁹, aan de Commissie²⁰ – voor publicatie op haar website²¹ – een samenvatting moeten verstrekken van de informatie over maatregelen die onder een groepsvrijstelling kunnen vallen, met inbegrip van steunmaatregelen op het gebied van de landbouw.²²

14 — PB C 312, blz. 8.

15 — Zie tevens mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechterlijke instanties (PB C 85, blz. 1, punten 89 en volgende).

16 — Zie beschikking Zwartveld e.a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, punten 17 en 18).

17 — Zie met name arrest SFEI e.a. (EU:C:1996:285, punt 50).

18 — Zie met name arresten SFEI e.a. (EU:C:1996:285, punt 28) alsmede Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, punten 29-32).

19 — Zie artikel 3 van verordening (EG) nr. 1535/2007 van de Commissie van 20 december 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de de-minimissteun in de landbouwproductiesector (PB L 337, blz. 35). Artikel 4, lid 1, tweede alinea, van deze verordening bepaalt echter dat ingeval het in artikel 3, lid 2, vastgestelde plafond is overschreden (te weten 7 500 EUR voor eenzelfde onderneming over een periode van drie belastingjaren), de betrokken lidstaat erop toeziet dat de steunmaatregel die tot de overschrijding van het plafond heeft geleid, bij de Commissie wordt aangemeld of dat de steun bij de begunstigde onderneming wordt teruggevorderd. Deze verordening was overeenkomstig artikel 7, tweede alinea, ervan, van toepassing van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2013, en is vervangen door verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector (PB L 352, blz. 9), die op 1 januari 2014 in werking is getreden. Deze nieuwe verordening voorziet, naast een wijziging van het de-minimisplafond, in artikel 6 ervan in een nieuwe toezichtregeling, die niet langer de meldingsverplichting van artikel 4, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1535/2007 bevat.

20 — Zie artikel 3, lid 2, van verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (PB L 142, blz. 1).

21 — Zie artikel 1, lid 3, van verordening (EU) nr. 733/2013 van de Raad van 22 juli 2013 tot wijziging van verordening (EG) nr. 994/98 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (PB L 204, blz. 11), dat met name artikel 3, lid 2, van verordening nr. 994/98 wijzigt.

22 — Verordening (EG) nr. 1857/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren, en tot wijziging van verordening (EG) nr. 70/2001 (PB L 358, blz. 3); deze verordening is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 193, blz. 1), van kracht sinds 1 juli 2014.

27. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Bundesgerichtshof te herformuleren als volgt: „Moet artikel 107, lid 1, VWEU in die zin worden uitgelegd dat een regel van nationaal recht die, ter verbetering van de landbouwstructuren, aan een tot de overheid te rekenen instelling verbiedt om in het kader van een openbare inschrijvingsprocedure een landbouwperceel te verkopen aan de hoogsteieder wanneer het hoogste bod in geen verhouding staat tot de waarde van het perceel, kan worden aangemerkt als staatssteun?”

B – *Specifiek karakter van de betwiste bepaling*

28. De betwiste bepaling stelt²³, kort gezegd, de bevoegde plaatselijke autoriteiten in staat zich te verzetten tegen de verkoop van landbouw- of bosbouwpercelen die tot stand is gekomen in het kader van een openbare inschrijvingsprocedure, indien zij van mening zijn dat de overeengekomen prijs niet in verhouding staat tot de waarde van het perceel.

29. De regeling waarvan deze bepaling deel uitmaakt²⁴, voorziet in een mechanisme van voorafgaande goedkeuring van bepaalde eigendomsoverdrachten van landbouw- of bosbouwpercelen waarvoor koopovereenkomsten zijn gesloten. Dit mechanisme treedt in werking wanneer een prijsdrempel wordt overschreden, die wordt bepaald aan de hand van een systeem tot vaststelling van de verkeerswaarde van deze percelen als landbouwgrond. De verwijzende rechter omschrijft de betwiste bepaling overigens als een „prijsvoorschrift [...] dat een rechtmatige beperking van het eigendomsrecht inhoud[t]”.

30. Goedkeuring van de eigendomsoverdracht van een landbouw- of bosbouwperceel waarvoor een koopovereenkomst is gesloten, is krachtens § 4, lid 1, GrdstVG niet vereist wanneer de federale staat of een deelstaat partij is bij de verkoop, maar volgens rechtspraak van het Bundesgerichtshof²⁵ zelf daarentegen wel wanneer BVVG partij is bij de overeenkomst, hetgeen in het hoofdgeding het geval is. Ondanks haar wettelijke taak de grond in de nieuwe deelstaat te privatiseren, valt BVVG, een privaatrechtelijke rechtspersoon, niet onder de vrijstellingsclausule van § 4, lid 1, GrdstVG.

31. Zodoende is het GrdstVG, een wet die voorziet in een algemeen goedkeuringsvereiste voor de eigendomsoverdracht van landbouw- en bosbouwpercelen tussen particulieren in Duitsland, tevens van toepassing op alle grondverkeer dat plaatsvindt in het kader van de door BVVG beheerde privatisering van grond die voorheen staatseigendom was, omdat BVVG niet onder de vrijstellingsclausule van § 4, lid 1, GrdstVG valt.

32. Deze vrijstellingsclausule heeft derhalve tot gevolg dat voor de verkoop van publieke landbouw- en bosbouwpercelen goedkeuring vereist is wanneer aan de voorwaarden van de betwiste bepaling is voldaan. En aangezien BVVG de percelen die voorheen staatseigendom waren, verkoopt en de verkoopopbrengst in de staatskas laat vloeien, kan de betwiste regeling de inzet van staatsmiddelen behelzen en derhalve onder de verdragsbepalingen inzake steunmaatregelen vallen.

33. Het is echter noodzakelijk de inhoud van de betwiste bepaling nader te onderzoeken.

23 — Zie met name Schramm, L., *Probleme der Grundstücksverkehrsgenehmigung und des siedkungsrechtlichen Vorkaufsrechts in den neuen Bundesländern*, NL-BzAR, 2005, nr. 8, blz. 322.

24 — Hierna: „betwiste regeling”.

25 — Arrest van 27 november 2009 (BLW 4/09, NJW-RR 2010, 886, punt 12).

C – Inhoud van de betwiste bepaling

34. De goedkeuring van de eigendomsoverdracht van een perceel kan slechts worden geweigerd indien, ten eerste, het een landbouw- of bosbouwperceel betreft en, ten tweede, bepaalde omstandigheden zich voordoen, meer bepaald, wat de betwiste bepaling betreft, dat de geboden en in de koopovereenkomst overeengekomen prijs niet in verhouding staat tot de verkeerswaarde van het perceel als landbouwgrond.

35. Daar het GrdstVG geen omschrijving geeft van de uitdrukking „ernstige onevenredigheid”, is hieraan invulling gegeven door de Duitse rechterlijke instellingen en met name de verwijzende rechter. Er is sprake van ernstige onevenredigheid wanneer de overeengekomen verkoopprijs meer dan 50 % hoger ligt dan de verkeerswaarde van het perceel als landbouwgrond.²⁶

36. De verwijzende rechter zet in dat verband uiteen dat de betwiste bepaling tot doel heeft te voorkomen dat beroepslandbouwers zodanig hoge kosten voor de aankoop van nieuwe grond moeten betalen, dat het voortbestaan van hun bedrijf in gevaar komt. De bepaling heeft dus tot doel speculatie met landbouw- en bosbouwgrond te stoppen en de verbetering van landbouwstructuren te bevorderen.

37. De Duitse regering heeft gepreciseerd dat de weigering van goedkeuring tot gevolg heeft dat de koper niet als eigenaar van het perceel kan worden ingeschreven en de eigendomsoverdracht dus niet plaatsvindt, zodat de koopovereenkomst voorlopig geen gevolgen heeft totdat de rechter over de weigering definitief heeft beslist. Indien de weigering wordt vernietigd, herleeft de koopovereenkomst met de overeengekomen verkoopprijs en kan de koper als eigenaar worden geregistreerd. In het tegengestelde geval wordt de weigering definitief en is de gesloten overeenkomst nietig. Een landbouwer die in het kader van de inschrijvingsprocedure of tijdens de beroepsprocedure tegen de weigering van de goedkeuring belangstelling heeft getoond, kan aan het feit dat de weigering definitief wordt echter geen enkel recht op verwerving van het perceel ontlenen.

38. De betwiste bepaling moet dus verhinderen dat landbouw- of bosbouwpercelen in het kader van een openbare inschrijving worden verkocht voor prijzen die meer dan 50 % afwijken van de prijzen die door de plaatselijke autoriteiten als „aanvaardbaar” worden beschouwd, dat wil zeggen in verhouding tot wat zij beschouwen als de verkeerswaarde ervan als landbouwgrond.

39. Nu dit is verduidelijkt, moet worden opgemerkt dat de betwiste regeling, die meebrengt dat er per definitie van moet worden uitgegaan dat de hoogste prijs die voor een bepaald perceel is geboden in het kader van een openbare inschrijving 50 % hoger kan zijn dan de door de plaatselijke bevoegde autoriteiten geraamde verkeerswaarde als landbouwgrond, theoretisch gezien toepassing kan vinden in zeer uiteenlopende gevallen, die met name van elkaar verschillen wat betreft het aantal gedane biedingen en de samenstelling van de geboden prijzen.

40. Hiermee wil ik benadrukken dat het onmogelijk is de betwiste regeling te beoordelen en definitief te kwalificeren in het licht van artikel 107 VWEU zonder rekening te houden met de concrete omstandigheden waaronder zij wordt toegepast. Zoals ik zal aantonen, verschilt de beoordeling van de onevenredigheid van de prijs die in het kader van een openbare inschrijvingsprocedure voor een bepaald perceel wordt geboden, naargelang in deze procedure slechts één of een zeer klein aantal biedingen is ingediend, dan wel een groot aantal.

26 — Zie het door de Duitse regering aangehaalde arrest van het Bundesgerichtshof van 27 april 2001 (BLw 14/00, NJW-RR 2001, 1021).

41. Hieruit volgt dat voor deze beoordeling weliswaar moet worden onderzocht hoe de plaatselijke bevoegde autoriteiten de verkeerswaarde van percelen als landbouwgrond concreet vaststellen, maar dat ook rekening moet worden gehouden met het aantal biedingen dat is ingediend en de samenstelling van de prijzen die in het kader van de openbare inschrijvingsprocedure worden geboden.

D – Bijzonderheid van de situatie in het hoofdgeding

42. Tot slot moet worden gewezen op de bijzonderheid van de situatie in het hoofdgeding, waarop het derde vraagpunt van de verwijzende rechter betrekking heeft²⁷ en waaraan de Duitse regering een van haar belangrijkste argumenten ontleent om te concluderen dat de betwiste bepaling niet als steunmaatregel kan worden aangemerkt.

43. Zij betoogt namelijk dat de weigering van goedkeuring die in het hoofdgeding aan de orde is, voor BVVG geen enkele verplichting inhoudt, het betwiste perceel te verkopen aan de beroepslandbouwer die blijkt heeft gegeven van zijn belangstelling voor de verwerving ervan. Derhalve kan niet worden gesteld dat het betwiste perceel is verkocht voor een prijs die lager ligt dan de marktwaarde die is vastgesteld in het kader van de openbare inschrijvingsprocedure. De betwiste bepaling kan dientengevolge niet worden aangemerkt als staatssteun, omdat niet daadwerkelijk staatsmiddelen worden gebruikt.

44. Het is inderdaad juist dat, als het betwiste perceel niet wordt verkocht aan de beroepslandbouwer die blijkt heeft gegeven van zijn belangstelling in het kader van de openbare inschrijving voor een prijs die onder het hoogste bod ligt, niet kan worden gesteld dat daadwerkelijk steun wordt verleend.

45. Echter, de reden dat deze verkoop in het hoofdgeding niet daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, is in de eerste plaats en voornamelijk gelegen in het feit dat de twee partijen bij de overeenkomst waarvoor de goedkeuring is geweigerd, tegen deze beslissing zijn opgekomen bij de verwijzende rechter. Daarbij heeft juist de door BVVG opgeworpen vraag of de betwiste bepaling kan worden aangemerkt als staatssteun, geleid tot deze prejudiciële procedure.

46. Verder mag op basis van de omstandigheid dat de bevoegde plaatselijke autoriteiten nog geen gevolg hebben gegeven aan hun weigering tot goedkeuring in een bepaald geval, niet worden geconcludeerd dat de vraag naar de kwalificatie van de betwiste bepaling als steunmaatregel hypothetisch is. Met name mag niet worden gesteld dat het beweerde gedrag van de bevoegde plaatselijke autoriteiten zich systematisch en blijvend zal herhalen, omdat anders iedere inhoud en ieder gevolg aan de betwiste bepaling wordt ontnomen.

47. In ieder geval heeft de omstandigheid dat de bevoegde plaatselijke autoriteiten beschikken over een discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de te nemen maatregelen ter uitvoering van hun weigering tot goedkeuring, geen gevolg voor de vraag of de betwiste bepaling elementen van staatssteun kan bevatten. De kwalificatie van een maatregel als steunmaatregel kan, zonder het systeem van permanent toezicht op steunmaatregelen van de artikelen 107 en 108 VWEU ter discussie te stellen, niet afhangen van de voorafgaande vaststelling dat de maatregel daadwerkelijk is toegepast, noch van een prognose over de frequentie waarmee hij wordt toegepast.

48. Na deze eerste bevindingen kan ik ingaan op de kern van het probleem dat in het hoofdgeding aan de orde is gesteld, namelijk vaststellen of en in welke mate de toepassing van de betwiste regeling kan worden aangemerkt als staatssteun.

²⁷ — Zie punt 11 van de onderhavige conclusie.

VI – Kwalificatie van de betwiste regeling als staatssteun

49. Om een nationale maatregel te kunnen aanmerken als „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet het met name en in de eerste plaats gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd en moet hij de begunstigde een voordeel verschaffen.²⁸

50. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat enkel de voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen zijn bekostigd, moeten worden beschouwd als steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het in deze bepaling gemaakte onderscheid tussen „steunmaatregelen van de staten” en steunmaatregelen „met staatsmiddelen bekostigd” betekent niet dat alle door een staat verleende voordelen steunmaatregelen zijn, ongeacht of zij al dan niet met staatsmiddelen worden gefinancierd, maar heeft enkel tot doel dat het begrip steunmaatregel zowel ziet op de voordelen die rechtstreeks door de staat worden toegekend, als op die welke worden toegekend door een van overheidswege ingesteld of aangewezen publiek- of privaatrechtelijk lichaam.²⁹

51. Het begrip „steunmaatregel” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU dekt echter niet alleen positieve prestaties, zoals subsidies, maar ook meer algemeen maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor – zonder nog subsidies in de strikte zin van het woord te zijn – van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden.³⁰ In dit verband volstaat het vast te stellen dat er een voldoende rechtstreekse band bestaat tussen enerzijds het voordeel dat aan de begunstigde is toegekend en anderzijds en met name een verlaging van de inkomsten van de overheidsbegroting.³¹

52. Om het tweede vraagpunt van de verwijzende rechter volledig te beantwoorden³², zij er tevens aan herinnerd dat een maatregel niet bij voorbaat ontsnapt aan de kwalificatie van „steunmaatregel” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU door het enkele feit dat zij een sociaal doel nastreeft. Deze bepaling maakt immers geen onderscheid op grond van de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, maar definieert deze aan de hand van de gevolgen ervan.³³

53. Zoals het Hof al heeft benadrukt, kan niet worden uitgesloten dat de verkoop van overheidsgrond voor een lagere prijs dan de marktprijs staatssteun vormt.³⁴ Het Hof heeft in dat verband gepreciseerd dat de verkoop door de overheid van grond of gebouwen aan een onderneming of een particulier die een economische activiteit uitoefent, zoals landbouw of bosbouw, elementen van staatssteun kan bevatten, met name wanneer niet wordt verkocht voor de marktprijs, dat wil zeggen, voor de prijs die een particuliere investeerder onder normale mededingingsvoorwaarden waarschijnlijk zou hebben vastgesteld.³⁵

54. Het Hof heeft hieruit afgeleid dat wanneer het nationale recht regels invoert ter berekening van de marktwaarde van grond ten behoeve van de verkoop daarvan door de overheid, de toepassing van die regels, met het oog op hun conformiteit met artikel 107 VWEU, in alle gevallen moet leiden tot een prijs die de marktwaarde zo dicht mogelijk benadert.³⁶

28 — Zie met name arresten *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415, punten 74 en 75) alsmede *Libert* e.a. (C-197/11 en C-203/11, EU:C:2013:288, punt 74).

29 — Zie met name arresten van *Tiggele* (82/77, EU:C:1978:10, punten 24 en 25) alsmede *PreussenElektra* (C-379/98, EU:C:2001:160, punt 58).

30 — Zie met name arresten *Banco Exterior de España* (C-387/92, EU:C:1994:100, punt 13), *SFEI* e.a. (C-39/94, EU:C:1996:285, punt 58), *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe* (EU:C:2010:778, punt 30) alsmede *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, punt 33).

31 — Zie met name arrest *Eventech* (EU:C:2015:9, punt 34).

32 — Zie de punten 11 en 20 van deze conclusie.

33 — Zie met name arrest *Heiser* (C-172/03, EU:C:2005:130, punt 46).

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

35 — Zie arrest *Commissie/Scott* (C-290/07 P, EU:C:2010:480, punt 68) en *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe* (EU:C:2010:778, punt 34).

36 — Zie arrest *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe* (EU:C:2010:778, punt 35).

55. In het licht van deze verschillende gegevens moet worden onderzocht of en in welke mate de toepassing van de betwiste bepaling de toekenning van een voordeel aan een onderneming inhoudt en derhalve kan worden aangemerkt als staatssteun. Dit brengt mij ertoe allereerst een analyse te maken van het systeem dat de bevoegde plaatselijke autoriteiten toepassen om de verkeerswaarde van landbouw- en bosbouwpercelen als landbouwgrond vast te stellen.

A – Systeem ter vaststelling van de verkeerswaarde van de percelen als landbouwgrond

56. De verkeerswaarde van de percelen als landbouwgrond, die niet wordt bepaald in het GrdstVG, is, zoals naar voren komt uit de verwijzingsbeslissing (punt 32), de prijs die door vrije overeenkomst tussen landbouwers, dat wil zeggen in het kader van het agrarisch grondverkeer, op het tijdstip van sluiting van de overeenkomst voor soortgelijke percelen op een vergelijkbare locatie kan worden behaald, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de verkoop aan niet-landbouwers voor zover die verkoop met het oog op voortgezet gebruik als landbouwgrond geschiedt.

57. De verwijzende rechter noch belanghebbenden die schriftelijke of mondelinge opmerkingen hebben ingediend, hebben zeer nauwkeurige aanwijzingen verstrekt over de wijze waarop de bevoegde plaatselijke autoriteit die de op grond van de betwiste bepaling vereiste goedkeuring mag weigeren, de verkeerswaarde als landbouwgrond van het perceel waarvoor de overeenkomst is gesloten, heeft bepaald die zij heeft gebruikt om te beslissen dat de prijs ernstig onevenredig was, en over de weigering van de goedkeuring te rechtvaardigen. Uit de schriftelijke opmerkingen van BVVG komt echter naar voren dat deze waarde wordt vastgesteld op basis van referentieprijzen die zijn vastgesteld door beoordelingscommissies aan de hand van regionale indicatoren en referentiewaarden (punten 41 en 42).

58. De verwijzende rechter preciseert enkel dat de appelrechter in het hoofdgeding de weigering van goedkeuring van de bevoegde plaatselijke autoriteit heeft bekrachtigd op basis van een door hem aangevraagd deskundigenrapport, echter zonder nadere inlichtingen te verschaffen. BVVG heeft in zijn schriftelijke opmerkingen echter gepreciseerd dat geen rekening wordt gehouden met de biedingen die landbouwbedrijven hebben ingediend in het kader van de openbare inschrijvingsprocedures.

59. Zo veronderstelt de inwerkingtreding van het mechanisme van voorafgaande goedkeuring dat, in het kader van een openbare inschrijvingsprocedure voor de verkoop van een landbouwperceel die heeft geleid tot een koopovereenkomst met een verkrijger die geen (beroeps)landbouwer is, een beroepslandbouwer blijkt heeft gegeven van belangstelling voor de verwerving van het perceel dat onderwerp is van de overeenkomst en dat de hierin overeengekomen prijs meer dan 50 % hoger ligt dan de prijs waarvoor deze landbouwer heeft verklaard het perceel te willen kopen.

B – Bestaan van een met staatsmiddelen bekostigde maatregel

60. Het staat buiten kijf dat de toepassing van de betwiste bepaling een met staatsmiddelen bekostigde maatregel kan behelzen, aangezien deze kan leiden tot inkomstenderving voor de staat door de lagere opbrengst van de privatisering van de percelen waarvoor goedkeuring van de eigendomsoverdracht wordt geweigerd. Zoals is betoogd door BVVG, leidt de toepassing van de betwiste bepaling, nu haar jaarwinst in de staatskas vloeit, er automatisch toe dat de staat afziet van de inkomsten ten belope van het verschil tussen de verkeerswaarde als landbouwgrond zoals geraamd door de bevoegde plaatselijke autoriteiten, en het hoogste bod dat in het kader van de openbare inschrijving is gedaan.³⁷

³⁷ — Zie met name, a contrario, arrest Eventech (EU:C:2015:9, punt 44).

C – Voorwaarden voor het bestaan van een aan een onderneming toegekend voordeel

61. De Duitse regering betoogt in wezen dat de betwiste regeling niet als staatssteun kan worden aangemerkt, omdat ze geen enkele onderneming bevoordeelt en geen enkel concreet voordeel toekent aan een onderneming of een productie. Zij is meer bepaald van mening dat het onjuist is het hoogste bod dat in het kader van de openbare inschrijving is gedaan, te beschouwen als de marktprijs van het betwiste perceel, omdat in de rechtspraak van het Hof en de mededeling van de Commissie van 10 juli 1997 betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (mededeling 97/C 209/03)³⁸ is erkend dat de marktprijs zonder probleem kan worden vastgesteld door een onafhankelijke deskundige.

62. In dat verband zij er allereerst aan herinnerd dat de Commissie in haar mededeling van 1997 erkent dat de verkoop van percelen en gebouwen in eigendom van de staat wordt geacht geen staatssteunelementen te bevatten indien deze plaats vindt via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure of indien, bij gebreke van een dergelijke procedure, de verkoop wordt voorafgegaan door een taxatie die door een of meer onafhankelijke taxateurs van onroerend goed wordt verricht om de marktwaarde vast te stellen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria.

63. Zoals ik eerder heb vermeld³⁹, heeft het Hof in zijn arrest Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe⁴⁰ geoordeeld dat, ofschoon het nationale recht ten behoeve van de verkoop van landbouwgrond door de overheid regels ter berekening van de marktwaarde ervan kan invoeren, de toepassing van deze regels slechts als verenigbaar met artikel 107 VWEU kan worden beschouwd indien in alle gevallen een prijs wordt vastgesteld die de marktwaarde zo nauwkeurig mogelijk benadert.⁴¹ In dit arrest werd bevestigd dat de methoden van het beste bod en van de taxatie prijzen kunnen opleveren die beantwoorden aan de reële marktwaarden, zonder dat evenwel is uitgesloten dat ook andere methoden tot ditzelfde resultaat kunnen leiden.⁴² In dit verband heeft het Hof echter verduidelijkt dat een methode ter taxatie van landbouwgrond waaraan geen actualisatiemechanisme is verbonden waardoor de verkoopprijs van de grond, met name in een periode van aanzienlijke prijsstijging, de marktwaarde ervan zo nauwkeurig mogelijk kan benaderen, niet geschikt is om de werkelijke prijzen op de betrokken markt te weerspiegelen.⁴³

64. In het onderhavige geval vertoont de betwiste regeling weliswaar kenmerken waardoor een bepaalde gelijkenis bestaat met de procedure voor de taxatie van de marktwaarde van onroerende zaken door onafhankelijke taxateurs zoals beschreven in titel II, punt 2, van de mededeling van 1997, maar heeft zij tevens en vooral als bijzonderheid dat zij de gevolgen van een onvoorwaardelijke biedprocedure zoals bedoeld in titel II, onder 1), van de mededeling van 1997, neutraliseert.

65. Zoals ik reeds heb opgemerkt, beschikt het Hof maar over weinig gegevens ten aanzien van de methodiek die wordt gevolgd door de bevoegde plaatselijke autoriteiten of de deskundigen die door nationale rechters worden aangewezen om de prijs van de percelen in het kader van de uitvoering van de betwiste bepaling te taxeren, en meer bepaald ten aanzien van de marktindicatoren en de taxatiecriteria die door hen worden gebruikt. Het Hof kan dus niet vaststellen of de taxatieprocedure op zich kan voldoen aan de eisen van zijn rechtspraak en de aanwijzingen in de mededeling van 1997.

38 — PB C 209, blz. 3; hierna: „mededeling van 1997”.

39 — Zie de punten 53 en 54 van deze conclusie.

40 — EU:C:2010:778.

41 — Zie de punten 35 en 48.

42 — Punt 39.

43 — Zie punt 43.

66. Deze beoordeling kan echter alleen worden gemaakt door de verwijzende rechter, waarbij het Hof hem alle uitleggingsgegevens van Unierecht kan verstrekken die hierbij relevant zijn. In dat verband is van belang dat deze beoordeling betrekking moet hebben op de betwiste regeling zelf, en ook op de concrete toepassing ervan. De verwijzende rechter moet zich meer bepaald ervan vergewissen dat de taxatie van de verkeerswaarde van de percelen door de bevoegde plaatselijke autoriteiten of de door de nationale rechters aangewezen deskundigen niet leidt tot een resultaat dat afwijkt van de marktwaarde.⁴⁴

67. Zoals ik echter al heb benadrukt⁴⁵, hangt deze beoordeling evenzeer af van de gebruikte methodiek en taxatiecriteria als van de omstandigheden die specifiek zijn voor elke inschrijvingsprocedure, meer bepaald het aantal ingediende biedingen en de wijze waarop de geboden prijzen zijn samengesteld.

68. In dat verband moet allereerst worden opgemerkt dat de methodiek voor de taxatie van de verkeerswaarde van percelen als landbouwgrond op zich, in de geest van het arrest Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe⁴⁶ en de hierin gestelde actualisatievereisten, slechts kan worden geacht te voldoen aan deze vereisten indien rekening wordt gehouden met de prijzen die in het kader van de inschrijvingsprocedure zijn geboden, hetgeen des te belangrijker is naarmate het aantal biedingen zelf groter is.

69. De prijzen die worden geboden in een open en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure geven namelijk per definitie in ieder geval de meest betrouwbare en meest actuele aanwijzing voor de marktwaarde van een bepaald perceel. Dientengevolge zal de verkeerswaarde van een perceel als landbouwgrond, wanneer deze wordt vastgesteld door de bevoegde plaatselijke autoriteiten of door de deskundigen na afloop van een inschrijvingsprocedure, slechts dan de marktwaarde zo dicht mogelijk benaderen⁴⁷ wanneer de taxatiemethodiek rekening houdt met alle prijzen die in het kader van die procedure zijn geboden.

70. Vervolgens hangt, zoals ik al heb opgemerkt, de kwalificatie van de betwiste regeling niet alleen af van de methodiek voor de taxatie van de verkeerswaarde als landbouwgrond die door de plaatselijke bevoegde autoriteiten of de nationale rechter wordt toegepast, maar tevens van de bijzondere omstandigheden van het concrete geval, van de verschillende situaties die theoretisch mogelijk zijn.

71. Zo kan de getaxeerde verkeerswaarde als landbouwgrond in een bepaalde situatie dichtbij het gros van de biedingen liggen die in het kader van een inschrijvingsprocedure zijn gedaan, en kan het hoogste bod als enige duidelijk hoger liggen dan de overige geboden prijzen en de getaxeerde verkeerswaarde. In dat geval mag worden verondersteld dat het hoogste bod speculatief is en de getaxeerde waarde overeenkomt met de marktwaarde, zodat hieruit kan worden afgeleid dat de toepassing van de betwiste regeling geen elementen van staatssteun bevat.

72. In een tweede situatie kan het hoogste bod alle biedingen benaderen die in een inschrijvingsprocedure zijn gedaan, en alleen de door de plaatselijke bevoegde autoriteiten getaxeerde verkeerswaarde duidelijk lager liggen dan alle biedingen. In een dergelijk geval kan de getaxeerde verkeerswaarde moeilijk worden geacht overeen te komen met de marktwaarde en kan de toepassing van de betwiste bepaling dientengevolge worden geacht elementen van staatssteun te bevatten.

44 — Zie arrest Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, punt 52).

45 — Zie punt 40 van de onderhavige conclusie.

46 — EU:C:2010:778, punt 43.

47 — Arrest Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, punt 35).

73. Derhalve moeten de bevoegde plaatselijke autoriteiten en/of de nationale rechters bij hun onderzoek of de voorwaarden voor toepassing van de betwiste bepaling zijn vervuld en de hoogste prijs die in een inschrijvingsprocedure is geboden in verhouding staat tot de door hun getaxeerde verkeerswaarde als landbouwgrond, rekening houden met de specifieke omstandigheden van het concrete geval en met name de wijze waarop de geboden prijzen zijn samengesteld.

74. Ook moet nog het geval worden genoemd waarin in een inschrijvingsprocedure maar een enkel bod wordt ingediend. In een dergelijk geval is de door de plaatselijke bevoegde autoriteiten en de nationale rechters toegepaste methodiek voor de taxatie van de verkeerswaarde als landbouwgrond zeker van doorslaggevend belang.

75. In het kader van zijn beoordeling in dit verband kan de verwijzende rechter tevens ter vergelijking rekening houden met het systeem ter vaststelling van de waarde van percelen dat door BVVG zelf is opgesteld, het Vergleichspreissystem (VPS)⁴⁸, dat de Bondsrepubliek Duitsland bij de Commissie heeft aangemeld. De Commissie concludeerde, na het te hebben laten beoordelen door een deskundige⁴⁹, dat bij de VPS-methode de aanwezigheid van elementen van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWUE was uitgesloten.⁵⁰ De Commissie was meer bepaald van mening dat de VPS-methode geen enkel voordeel opleverde voor de koper van een perceel, aangezien hiermee de marktwaarde van dit perceel kon worden weergegeven. Zij tekende daarbij aan dat deze beoordeling enkel geldt voor de verkoopovereenkomsten die door BVVG worden gesloten in het kader van de privatisering van landbouw- en bosbouwgrond in de nieuwe Duitse deelstaten.

76. Bij de VPS-methode, die is gebaseerd op de vergelijkende methode (Vergleichswertverfahren) die wordt gebruikt door onafhankelijke taxateurs in Duitsland⁵¹, wordt een gemiddelde verkoopprijs vastgesteld door de relevante gegevens van een groot aantal eerdere soortgelijke transacties te vergelijken. De relevante gegevens, die onder andere betrekking hebben op de regio, de ligging, de omvang en de kwaliteit van de verkochte percelen⁵², worden samengevoegd in een databank die voortdurend, ten minste eenmaal per maand en vaker indien nodig, wordt bijgewerkt met de nieuwe transacties en marktindicatoren.⁵³

77. De verwijzende rechter moet met name in het licht van deze factoren nagaan of de betwiste regeling en de toepassing ervan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen in de zin van artikel 107, lid 1, VWUE, met dien verstande dat, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, een maatregel als selectief moet worden beschouwd, zelfs wanneer hij een gehele economische sector betreft⁵⁴, zodra hij ondernemingen begunstigt die zich gelet op de doelstelling van de maatregel in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden⁵⁵ en voor zover hij niet wordt gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het stelsel waarvan hij deel uitmaakt.⁵⁶

48 — Hierna: „VPS-methode”.

49 — Besluit nr. C(2012) 9457 van de Commissie van 19 december 2012 betreffende een voorstel voor een alternatieve taxatiemethode voor landbouw- en bosbouwgrond in Duitsland door het agentschap BVVG, (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246093/246093_1396874_125_2.pdf).

50 — Zie de punten 21-23 van het besluit, waar wordt benadrukt dat de gevraagde deskundige moest vaststellen of met de VPS-methode de marktwaarde van de landbouw- en bosbouwpercelen kon worden vastgesteld en of deze methode was gebaseerd op de algemeen aanvaarde beginselen voor taxatie, overeenkomstig titel II-2, onder a), van de mededeling van 1997.

51 — De taxatienormen zijn in dit geval vastgelegd in de Allgemeine Grundsätze der Immobilienwertermittlungsverordnung („ImmoWertV”); zie punt 28 van het besluit.

52 — Zie de punten 17 en 29 van het besluit.

53 — Zie punt 32 van het besluit.

54 — Zie met name arrest Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, punt 45).

55 — Zie met name arresten Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (EU:C:2001:598, punt 41), GIL Insurance e.a. (C-308/01, EU:C:2004:252, punt 68), Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, punt 40) alsmede Eventech (EU:C:2015:9, punt 55).

56 — Zie met name arrest Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (EU:C:2001:598, punt 42).

78. De toepassing van de betwiste bepaling kan echter de beroepslandbouwers begunstigen die, nadat een inschrijvingsprocedure voor de verkoop van landbouwpercelen door BVVG is georganiseerd, de mogelijkheid krijgen deze te kopen tegen een prijs die onder het hoogste bod dan wel alle ingediende biedingen ligt.

79. Uit een en ander volgt dat artikel 107 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een regel van nationaal recht zoals in het hoofdgeding aan de orde is, die met het oog op de verbetering van de landbouwstructuren een tot de overheid te rekenen instelling verbiedt in het kader van een openbare inschrijving een landbouwperceel te verkopen aan de hoogste bidder wanneer een ernstige onevenwichtigheid bestaat tussen het hoogste bod en de waarde van het perceel, slechts dan niet als steunmaatregel kan worden aangemerkt indien deze waarde de marktwaarde zoveel mogelijk benadert, hetgeen met name inhoudt dat bij de taxatie ervan rekening wordt gehouden met de prijzen die bij de inschrijving zijn geboden. Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of een dergelijke regel aan deze vereisten voldoet en of de concrete toepassing ervan kan leiden tot de vaststelling van een prijs die afwijkt van de marktprijs, en hieruit de nodige consequenties te trekken.

VII – Conclusie

80. Ik geef het Hof in overweging om het prejudiciële verzoek van het Bundesgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„Artikel 107 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een regel van nationaal recht zoals in het hoofdgeding aan de orde is, die met het oog op de verbetering van de landbouwstructuren een tot de overheid te rekenen instelling verbiedt in het kader van een openbare inschrijving een landbouwperceel te verkopen aan de hoogste bidder wanneer een ernstige onevenredigheid bestaat tussen het hoogste bod en de waarde van het perceel, slechts dan niet als steunmaatregel kan worden aangemerkt indien deze waarde de marktwaarde zoveel mogelijk benadert, hetgeen met name inhoudt dat bij de taxatie ervan rekening wordt gehouden met de prijzen die bij de inschrijving zijn geboden. Het staat aan de verwijzende rechter na te gaan of een dergelijke regel aan deze vereisten voldoet en of de concrete toepassing ervan kan leiden tot de vaststelling van een prijs die afwijkt van de marktprijs, en hieruit de nodige consequenties te trekken.”