



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 17 marca 2015 r.¹

Sprawa C-39/14

**BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH,
przy udziale:
Thomasa Erbsa,
Ursuli Erbs
Landkreis Jerichower Land**
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożony przez Bundesgerichtshof (Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne — Pomoc państwa — Program prywatyzacji gruntów i budynków wykorzystywanych w celach rolniczych lub leśnych w nowych krajach związkowych w Niemczech — Ustawodawstwo krajowe ustanawiające wymóg uzyskania zezwolenia na sprzedaż gruntów rolnych — Ustawa o obrocie nieruchomościami gruntowymi (Grundstücksverkehrsgesetz) — Odmowa wydania zezwolenia na umowę sprzedaży gruntu zawartą w następstwie przetargu publicznego z oferentem proponującym najwyższą cenę — Uzgodniona cena sprzedaży znacząco nieproporcjonalna do wartości rynkowej gruntu — Metody określania wartości gruntu — Kwalifikacja jako „pomocy państwa”

1. W niniejszej sprawie do Trybunału zwrócono się o dokonanie wykładni art. 107 TFUE w ramach sporu, w którym podważa się warunki i metody sprzedaży gruntów rolnych i leśnych w procesie prywatyzacji gruntów i budynków należących niegdyś do państwa położonych w nowych krajach związkowych Niemiec². Rozpatrywana sprawa jest zatem kontynuacją sprawy zakończonej wydaniem wyroku Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe³, przy czym stawia się w niej nowe pytania, które doprowadzą do uściślenia orzecznictwa Trybunału dotyczącego warunków rządzących sprzedażą gruntów publicznych w świetle zasad traktatowych w dziedzinie pomocy państwa.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Zobacz bardzo ogólnie T. Kadner, Die Transformation des Vermögensrechts in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung, ZEuP, 1997, s. 86; Rohde, G., Grundstückeigentums- und Bodennutzungsverhältnisse in den neuen Bundesländern nach dem Einigungsvertrag, DNotZ, 1991, s. 186.

3 — C-239/09, EU:C:2010:778.

I – Ramy prawne

2. Z postanowienia odsyłającego wynika, że Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)⁴ realizuje między innymi ustawowe zadania związane z przeprowadzeniem prywatyzacji niegdyś państwowych gruntów i budynków wykorzystywanych w celach rolniczych lub leśnych w następujących krajach związkowych: Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Saksonia-Anhalt i Turyngia (nowe kraje związkowe). BVVG, która jest osobą prawną prawa prywatnego, realizuje wyżej wymienione zadania na rachunek Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben⁵ – federalnego organu publicznego posiadającego zdolność prawną.

3. Sprzedaż gruntów rolnych i leśnych w Niemczech podlega co do zasady przepisom Grundstücksverkehrsgesetz (ustawy o obrocie nieruchomościami gruntowymi)⁶ służącej ochronie struktury rolnej.

4. Paragraf 2 ust. 1 GrdstVG stanowi, co następuje:

„Przeniesienie własności gruntu w drodze czynności prawnej i zawarcie umowy zobowiązującej do przeniesienia własności wymagają uzyskania zezwolenia; [...]”.

5. Niemniej § 4 GrdstVG uściśla:

„Zezwolenie nie jest wymagane, w przypadku gdy:

1) państwo albo kraj związkowy są stroną przy przeniesieniu własności;

[...]”.

6. Paragraf 9 GrdstVG przewiduje:

„1. Odmowa wydania zezwolenia albo jego uzależnienie od spełnienia pewnych obowiązków (§ 10) lub warunków (§ 11) może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy zachodzą następujące okoliczności, z których wynika, że:

1) sprzedaż spowoduje niewłaściwy podział gruntów i terenów albo

2) sprzedaż spowoduje, że grunt albo większość gruntów, które są powiązane ze sobą przestrzennie lub gospodarczo i są własnością zbywcy, stracą na wartości z powodu ich pomniejszenia lub podzielenia albo

3) wynagrodzenie jest znacząco nieproporcjonalne do wartości gruntu.

2. Niewłaściwy podział gruntów i terenów w rozumieniu ust. 1 pkt 1 co do zasady ma miejsce wówczas, gdy sprzedaż jest niezgodna z działaniami służącymi poprawie struktury rolnej.

3. Powodujące utratę wartości pomniejszenie lub podział gruntów w rozumieniu ust. 1 pkt 2 zachodzi zazwyczaj wówczas, gdy wskutek działu spadku, umowy dotyczącej przeniesienia własności w drodze przekazania praw albo sprzedaży umownej:

1) samodzielne gospodarstwo rolne zaprzestaje swój byt funkcjonalny;

4 — Zwana dalej „BVVG”.

5 — Organ publiczny odpowiedzialny za zadania szczególnie związane ze zjednoczeniem Niemiec.

6 — Zwana dalej „GrdstVG”.

2) powierzchnia gruntu rolnego wyniesie mniej niż 1 hektar;

[...]

4. Jeżeli grunt zostanie zbyty dla celów innych niż rolne lub leśne, wówczas nie można odmówić wydania zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3.

[...]”.

II – Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym

7. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w następstwie przetargu publicznego, w którym małżonkowie Erbs złożyli oferty z najwyższą ceną, nabyli oni w dniu 31 marca 2008 r. w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego grunty rolne o powierzchni około 2,6 hektara za kwotę 29 000 EUR.

8. Niemniej decyzją z dnia 5 czerwca 2008 r. działający w charakterze właściwego organu lokalnego Landkreis Jerichower Land (powiat Jerichower Land) odmówił wydania zezwolenia na zawarcie umowy sprzedaży w myśl § 9 ust. 1 pkt 3 GrdstVG⁷, uzasadniając to tym, że uzgodniona cena sprzedaży jest znacząco nieproporcjonalna do wartości sprzedawanego gruntu.

9. Odwołanie od spornej decyzji wniesione przez małżonków Erbs zostało oddalone w postępowaniu w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym. Sąd apelacyjny uznał w niniejszym przypadku, że uzgodniona cena sprzedaży w wysokości 29 000 EUR jest znacząco nieproporcjonalna do wartości sprzedawanego gruntu, a z opinii biegłego wynika, że rolna wartość rynkowa gruntu opiewa na kwotę 14 168,61 EUR – przy uwzględnieniu wcześniejszych transakcji sprzedaży dokonanych przez BVVG – oraz na kwotę 13 648,19 EUR – nie uwzględniając tych transakcji. Sąd uznał zatem, że uzgodniona cena sprzedaży przewyższa te wartości o ponad 50% i że sprzedaż po wspomnianej cenie miałaby niekorzystne skutki dla struktury rolnej, wyjaśnwszy, po pierwsze, że rolnik przesłuchany w charakterze świadka, który jednak nie uczestniczył w omawianym przetargu publicznym, był skłonny nabyć wspomniany grunt rolny za cenę przewyższającą o prawie 50% jego wartość rynkową, a po drugie, że małżonkowie Erbs nie są zawodowymi rolnikami.

III – Pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

10. W powyższych okolicznościach Bundesgerichtshof, do którego BVVG wniosło środek odwoławczy, postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 107 ust. 1 TFUE stoi na przeszkodzie krajowemu uregulowaniu, takiemu jak § 9 ust. 1 pkt 3 [GrdstVG], które w celu poprawy struktury rolnej zakazuje podmiotom działającym w imieniu państwa, takim jak BVVG, sprzedaży gruntu rolnego w przetargu publicznym na rzecz oferenta proponującego najwyższą cenę, w przypadku gdy oferta ta jest znacząco nieproporcjonalna do wartości gruntu?”.

11. Sąd odsyłający uściśla, że z jego punktu widzenia powyższe pytanie obejmuje trzy wątpliwości. Po pierwsze, czy sprzedaż przez BVVG publicznej nieruchomości grunotwej po cenie, która jest niższa od ceny ustalonej w przetargu publicznym, prowadzi do uprzywilejowania kupującego, jeśli sprzedaż po cenie ustalonej w przetargu jest zakazana przez powszechnie obowiązującą ustawę, która ma również zastosowanie do wszystkich zbywców o statusie prywatnoprawnym. Po drugie, w razie przyjęcia, że takie uprzywilejowanie istnieje, pojawia się dalsze pytanie, czy uprzywilejowanie to jest uzasadnione

7 — Zwany dalej „spornym przepisem”.

celem ustawy, jakim jest polepszenie struktury rolnej. Po trzecie wreszcie, rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy jeśli odmowa sprzedaży po cenie ustalonej w przetargu publicznym nie stanowi pomocy państwa, jest ona sama w sobie niezgodna z prawem w świetle art. 107 ust. 1 TFUE z powodu jej uprzedzającego skutku.

12. Uwagi na piśmie przedstawili BVVG, małżonkowie Erbs, rząd niemiecki oraz Komisja Europejska. BVVG, Landkreis Jerichower Land, rząd niemiecki oraz Komisja przedstawiły także uwagi ustne na rozprawie jawnej przeprowadzonej w dniu 11 grudnia 2014 r.

IV – Streszczenie uwag stron

13. BVVG stoi zasadniczo na stanowisku, że na pytanie prejudycjalne Bundesgerichtshof należy odpowiedzieć twierdząco, ponieważ zostały spełnione wszystkie elementy składające się na pomoc państwa.

14. Zastosowanie spornego przepisu oznaczałoby przede wszystkim wykorzystanie zasobów państwa federalnego, jako że dochód z prywatyzacji gruntów i budynków, które niegdyś były własnością państwa jest przekazywany do budżetu federalnego. W konsekwencji wszelka odmowa sprzedaży gruntu po najwyższej cenie zaproponowanej w przetargu publicznym skutkuje utratą dochodów państwa federalnego, powodując równocześnie bardziej ogólny skutek w postaci zaniżania cen. Zastosowanie wspomnianego przepisu byłoby ponadto z korzyścią dla zawodowych rolników, którzy mieliby możliwość nabycia gruntów będących przedmiotem przetargu publicznego po cenie niższej niż cena zaoferowana w najkorzystniejszej ofercie.

15. Wspomniana korzyść byłaby pochodną metody określania wartości rynkowej gruntów, na podstawie której właściwe organy lokalne mogą stwierdzić, że istnieje znacząca dysproporcja w rozumieniu spornego przepisu, a co za tym idzie wydać decyzję odmawiającą wydania zezwolenia. BVVG uważa, że określanie wspomnianej wartości przez biegłego może odzwierciedlać wartość rynkową jedynie wtedy, gdy jest oparte na wynikach dużej liczby publicznych postępowań przetargowych, co nie ma miejsca w niniejszym przypadku.

16. Małżonkowie Erbs uważają zasadniczo, że sprzedaż gruntu nie skutkowałą nierentownym jego pomniejszeniem albo podziałem i że nie miała wpływu na samodzielne gospodarstwo rolne czy na zdolności do prowadzenia działalności przez rolnika.

17. Rząd niemiecki uważa, że na pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć przecząco z tego względu, że sporny przepis nie skutkuje przyznaniem korzyści, czy to w postaci subwencji, czy też ulgi. Rząd niemiecki uważa także, że w każdym razie żadne konkretne gospodarstwo nie zostało uprzywilejowane, gdyż BVVG nie ma obowiązku zawarcia transakcji sprzedaży z rolnikiem, który wyraził chęć nabycia gruntu. O ile co prawda decyzja odmawiająca wydania zezwolenia wywołuje skutek ograniczający względem BVVG oraz małżonków Erbs, o tyle nie stawia ona żadnego podmiotu w uprzywilejowanej pozycji.

18. Komisja wreszcie, przypominając, że co do zasady nie jest zadaniem sądu krajowego rozstrzygnięcie o zgodności z traktatem ewentualnej pomocy, uważa, iż uregulowanie krajowe może stanowić „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, przy czym instytucja ta skupia swoje uwagi na badaniu istnienia selektywnej korzyści, a sądowi odsyłającemu pozostawia ponowne zbadanie, czy w niniejszym przypadku ma miejsce interwencja przy użyciu zasobów państwowych.

V – Uwagi wstępne

19. Analizę pytania prejudycjalnego sądu odsyłającego należy poprzedzić szeregiem uwag wstępnych. Przeanalizuję na początku znaczenie postawionego pytania prejudycjalnego, w następstwie czego zaproponuję Trybunałowi przerehabilitację wspomnianego pytania. W dalszej kolejności postaram się przedstawić powody, dla których ustawa o obrocie nieruchomościami gruntowymi, taka jak GrdstVG, powszechnie obowiązująca również pod względem terytorialnym może, a w niniejszym przypadku powinna, zostać zbadana w świetle postanowień traktatu dotyczących pomocy państwa. Po uściśleniu powyższego przedstawię treść spornego przepisu. Wreszcie w ostatniej kolejności poruszę podniesione przez rząd niemiecki zasadnicze zastrzeżenie, zgodnie z którym sporny przepis nie stanowi pomocy państwa z powodu braku przyznania przedsiębiorstwu rzeczywistej korzyści.

A – W przedmiocie znaczenia pytania prejudycjalnego

20. Sąd odsyłający w drodze swojego pytania prejudycjalnego formalnie zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy art. 107 ust. 1 TFUE stoi na przeszkodzie spornemu przepisowi, to znaczy czy środek, jaki przewiduje sporny przepis, stanowi pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

21. Tymczasem, jak przypomniała Komisja w uwagach na piśmie, nie jest zadaniem ani Trybunału, ani sądu odsyłającego rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności środka krajowego z art. 107 ust. 1 TFUE, gdyż wyłączne uprawnienie w tym względzie przysługuje Komisji działającej pod kontrolą sądu Unii Europejskiej⁸. W konsekwencji sąd krajowy nie jest właściwy, by w ramach odesłania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE zwracać się do Trybunału o rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności pomocy państwa albo systemu pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym⁹. Z tej perspektywy Trybunał w ramach niniejszego postępowania prejudycjalnego nie może odnieść się do drugiej wątpliwości sądu odsyłającego.

22. Niemniej sądy krajowe pozostają właściwe do orzekania w przedmiocie kwalifikacji danego środka jako pomocy państwa oraz w przedmiocie konsekwencji takiej kwalifikacji w myśl art. 8 ust. 3 zdanie ostatnie TFUE¹⁰. Na sądach krajowych spoczywa zadanie zapewnienia jednostkom, by wszelkie konsekwencje naruszenia art. 108 ust. 3 zdanie ostatnie TFUE zostały wyciągnięte – zgodnie z ich prawem krajowym – tak w odniesieniu do ważności aktów wykonawczych, jak i w odniesieniu do zwrotu wsparcia finansowego przyznanego z naruszeniem tego postanowienia lub ewentualnych środków tymczasowych¹¹.

23. Ściślej rzecz ujmując, Trybunał orzekł, że przysługujące Komisji uprawnienie do oceny zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym nie stoi na przeszkodzie temu, aby sąd krajowy skierował do Trybunału pytanie prejudycjalne o wykładnię pojęcia pomocy¹². Trybunał może zaś w szczególności dostarczyć sądowi odsyłającemu kryteriów wykładni objętych prawem Unii pozwalających na określenie, czy środek krajowy może stanowić pomoc państwa w rozumieniu tego prawa¹³.

8 — Zobacz w szczególności wyrok Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 52.

9 — Zobacz w szczególności wyrok Enirisorse, C-237/04, EU:C:2006:197, pkt 23; postanowienie Acanfora, C-181/13, EU:C:2014:127, pkt 22.

10 — Zobacz w szczególności wyroki: Steinike & Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, pkt 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, pkt 8–14; a także Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 26–29.

11 — Zobacz w szczególności wyroki: Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, EU:C:1991:440, pkt 12; a także SFEI i in., C-39/94, EU:C:1996:285, pkt 40.

12 — Zobacz w szczególności wyrok DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, pkt 15.

13 — Zobacz w szczególności wyroki: Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, pkt 24; a także Paint Graphos i in., od C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, pkt 35.

24. W powyższym kontekście należy także przypomnieć, że Trybunał uściślił, iż jeżeli sąd krajowy ma wątpliwości co do kwalifikacji danego środka, może on żądać od Komisji wyjaśnień w tej kwestii. W Komunikacie z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie współpracy między sądami krajowymi a Komisją w dziedzinie pomocy państwa¹⁴, Komisja wprost zachęciła sądy krajowe do konsultowania się z nią w wypadku napotkania trudności w stosowaniu art. 108 ust. 3 TFUE i wyjaśniła jakiego rodzaju informacji jest w stanie udzielić¹⁵. W powyższym względzie należy podkreślić, że na mocy obowiązku lojalnej współpracy między instytucjami Unii i państwami członkowskimi wynikającego z art. 4 ust. 3 TUE¹⁶ Komisja powinna odpowiedzieć na wnioski sądów krajowych o udzielenie informacji w możliwie jak najkrótszym czasie¹⁷.

25. W konsekwencji, jeśli stwierdzono by, że ustanowiony przez sporny przepis mechanizm zezwoleń może zawierać w sobie elementy pomocy państwa, to właściwe organy niemieckie powinny wówczas dokonać jego zgłoszenia do Komisji, aby ta wypowiedziała się w sprawie zgodności tego mechanizmu z rynkiem wewnętrznym. W oczekiwaniu na ostateczną decyzję Komisji sąd odsyłający powinien potwierdzić bezpośrednią skuteczność art. 108 ust. 3 zdanie ostatnie TFUE, to znaczy zagwarantować prawa, które zainteresowane podmioty wywodzą z tego przepisu, i sprzeciwić się odmowie wydania zezwolenia na zawarcie umowy sprzedaży między BVVG i małżonkami Erbs oraz wynikającym z takiej odmowy skutkom¹⁸.

26. Należy także przypomnieć, że z wyjątkiem pomocy de minimis¹⁹ państwa członkowskie przekazują Komisji²⁰, w celu opublikowania na jej stronie internetowej²¹, podsumowania informacji na temat środków mogących podlegać wyłączeniu grupowemu, w tym pomocy przyznanej w dziedzinie rolnictwa²².

27. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi przeredagowanie pytania prejudycjalnego skierowanego przez Bundesgerichtshof w następujący sposób: „Czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przepis prawa krajowego, który w celu poprawy struktury rolnej zakazuje podmiotowi działającemu w imieniu państwa sprzedaży, w przetargu publicznym, gruntu rolnego na rzecz oferenta proponującego najwyższą cenę, w przypadku gdy oferta ta jest znacząco nieproporcjonalna do wartości gruntu, może stanowić pomoc państwa?”.

14 — Dz.U. C 312, s. 8 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 115.

15 — Zobacz także Komunikat Komisji z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie egzekwowania prawa dotyczącego pomocy państwa przez sądy krajowe (Dz.U. C 85, s. 1, pkt 89 i nast.).

16 — Zobacz postanowienie Zwartveld i in., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, pkt 17, 18.

17 — Zobacz w szczególności wyrok SFEI i in., C-39/94, EU:C:1996:285, pkt 50.

18 — Zobacz w szczególności wyroki: SFEI i in., C-39/94, EU:C:1996:285, pkt 28; a także Piaggio, C-295/97, EU:C:1999:313, pkt 29–32.

19 — Zobacz art. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dz.U. L 337, s. 35). Artykuł 4 ust. 1 akapit drugi powyższego rozporządzenia uściśla jednak, że w przypadku gdy pułap minimis określony w art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia zostaje przekroczony (a mianowicie 7 500 EUR dla jednego przedsiębiorstwa w okresie trzech lat obrotowych), dane państwo członkowskie zapewnia zgłoszenie Komisji środka pomocy powodującego przekroczenie pułapu lub zwrócenie go przez beneficjenta. Zgodnie z art. 7 akapit drugi powyższe rozporządzenie było stosowane od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. Rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz.U. L 352, s. 9), które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Nowe rozporządzenie, poza zmianą pułapu de minimis, przewiduje w art. 6 nowy mechanizm monitorowania, który nie zawiera już zobowiązania do zgłoszenia przewidzianego w art. 4 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1535/2007.

20 — Zobacz art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczącego stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 142, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 312).

21 — Zobacz art. 1 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE) nr 733/2013 z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 994/98 dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 204, s. 11), który zmienia w szczególności art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 994/98.

22 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (Dz.U. L 358, s. 3); rozporządzenie to zostało uchylone przez rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 193, s. 1), które weszło w życie z dniem 1 lipca 2014 r.

B – W przedmiocie specyfikacji spornej regulacji

28. Sporny przepis²³, ogólnie rzecz ujmując, pozwala właściwym organom lokalnym sprzeciwić się zawarciu transakcji sprzedaży gruntów rolnych lub leśnych w publicznym postępowaniu przetargowym, jeśli oszacują one, że uzgodnione ceny sprzedaży są znacząco nieproporcjonalne do wartości tych gruntów.

29. Regulacja prawna, która wpisuje się w ten przepis²⁴, opiera się w rozpatrywanej sprawie na mechanizmie uprzednich zezwoleń na przeniesienie w określonych przypadkach własności gruntów rolnych lub leśnych będących przedmiotem umów sprzedaży, który zostaje uruchomiony w przypadku przekroczenia progu cenowego szacowanego w oparciu o system określania rolnej wartości rynkowej tych gruntów. Sąd odsyłający określa zresztą sporny przepis jako „prawną regulację cen, która stanowi dopuszczalne ograniczenie własności”.

30. Zgodnie z § 4 ust. 1 GrdstVG zezwolenie na przeniesienie własności gruntu rolnego lub leśnego będącego przedmiotem umowy sprzedaży nie jest wymagane wówczas, gdy państwo federalne lub kraj związkowy jest stroną transakcji sprzedaży, natomiast jest wymagane zgodnie z orzecznictwem samego Bundesgerichtshof²⁵, wówczas gdy BVVG jest stroną transakcji sprzedaży, co ma miejsce w sprawie zawisłej w postępowaniu głównym. Mimo iż BVVG, która jest osobą prawną prawa prywatnego, realizuje ustawowe zadania związane z przeprowadzeniem prywatyzacji gruntów położonych w nowych krajach związkowych, nie jest ona objęta zwolnieniem przewidzianym w § 4 ust. 1 GrdstVG.

31. Należy tym samym zauważyć, że GrdstVG, która jest ustawą ustanawiającą ogólny wymóg uzyskania zezwolenia na przeniesienie własności gruntów rolnych i leśnych następującej w Niemczech między osobami fizycznymi, znajduje również zastosowanie do całego obrotu nieruchomościami gruntowymi zachodzącego w ramach prywatyzacji zarządzanych przez BVVG gruntów należących niegdyś do państwa, z tego względu, że BVVG nie jest objęte zwolnieniem przewidzianym w § 4 ust. 1 GrdstVG.

32. To zatem właśnie wspomniane zwolnienie skutkuje wymogiem uzyskania zezwolenia na transakcje sprzedaży publicznych gruntów rolnych i leśnych, wówczas gdy zostają spełnione zwłaszcza przesłanki określone w spornym przepisie. I właśnie z tego względu, że BVVG dokonuje sprzedaży gruntów należących niegdyś do państwa i przekazuje dochód z tej sprzedaży do budżetu federalnego, sporna regulacja może obejmować zasoby państwowe i w konsekwencji może podlegać przepisom traktatu dotyczącym pomocy państwa.

33. Niemniej należy zbadać dokładniej treść spornego przepisu.

C – W przedmiocie treści spornego przepisu

34. Wydania zezwolenia na przeniesienie własności gruntu można odmówić jedynie pod warunkiem, po pierwsze, że chodzi o grunt rolny lub leśny i, po drugie, że zachodzi zbieg określonych okoliczności, a w szczególności, w odniesieniu do spornego przepisu, że zaproponowana i uzgodniona w umowie cena sprzedaży jest znacząco nieproporcjonalna do rolnej wartości rynkowej gruntu.

23 — Zobacz w szczególności L. Schramm, Probleme der Grundstücksverkehrsgenehmigung und des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts in den neuen Bundesländern, NL-BzAR, 2005, Nr 8, s. 322.

24 — Zwana dalej „sporną regulacją”.

25 — Wyrok z dnia 27 listopada 2009 r. (Blw 4/09, NJW-RR 2010, 886, pkt 12).

35. Ponieważ GrdstVG nie definiuje pojęcia „znaczącej dysproporcji”, uczyniły to sądy niemieckie, a w szczególności sąd odsyłający. Znacząca dysproporcja zachodzi, kiedy uzgodniona cena sprzedaży przekracza o ponad 50% rolną wartość rynkową gruntu²⁶.

36. Sąd odsyłający wyjaśnia w powyższym względzie, że sporny przepis ma zapobiec, by zawodowi rolnicy ponosili koszty zakupu nowych gruntów, które mogłyby zagrażać rentowności ich gospodarstwa. Przepis ten służy zatem zapobieganiu zawieraniu spekulacyjnych transakcji, których przedmiotem są grunty rolne i leśne, oraz wspieraniu poprawy struktur rolnych.

37. Rząd niemiecki uściślił, że decyzja odmawiająca wydania zezwolenia skutkuje zablokowaniem wpisu nabywcy do rejestru nieruchomości jako właściciela gruntu – stanowiąc przeszkodę dla przeniesienia własności – wobec czego zawarta umowa sprzedaży pozostaje czasowo bezskuteczna aż do uprawomocnienia się orzeczenia sądowego w przedmiocie tej decyzji. W przypadku uchylenia decyzji odmownej czasowo bezskuteczna umowa sprzedaży staje się wykonalna po uzgodnionej cenie sprzedaży, a nabywca może zostać wpisany do rejestru nieruchomości jako właściciel. W przeciwnym wypadku decyzja odmowna staje się ostateczna, a zawarta umowa staje się nieważna i bezskuteczna. Niemniej okoliczność, że decyzja odmowna staje się ostateczna, nie prowadzi do powstania prawa do nabycia gruntu po stronie rolnika, który – w postępowaniu przetargowym lub w postępowaniu spornym toczącym się w przedmiocie decyzji odmawiającej wydania zezwolenia – wyraził zainteresowanie zawarciem takiej transakcji.

38. Sporny przepis służy zatem zapobieżeniu temu, by transakcje sprzedaży gruntów rolnych lub leśnych dokonane w postępowaniu przetargowym następowały po cenach, które odbiegają znacząco, o ponad 50%, od cen uznanych przez właściwe organy lokalne za „akceptowalne”, to znaczy proporcjonalne do szacowanej przez te organy rolnej wartości rynkowej tych gruntów.

39. Po uściśleniu powyższego należy zaznaczyć, że sporna regulacja, która zakłada, że najwyższa cena zaproponowana w postępowaniu przetargowym za określony grunt jest wyższa o ponad 50% od rolnej wartości rynkowej szacowanej przez właściwe organy lokalne, może znajdować zastosowanie teoretycznie w bardzo odmiennych sytuacjach zależnych zwłaszcza od liczby złożonych ofert oraz struktury zaproponowanych cen.

40. Powyższe służy podkreśleniu, że nie są możliwe ocena spornej regulacji prawnej oraz rozstrzygnięcie kwestii jej kwalifikacji w świetle art. 107 TFUE bez rozważenia konkretnych przesłanek wymaganych do jej zastosowania, a ściślej rzecz biorąc okoliczności, w jakich się ją stosuje. Jak będę miał okazję wskazać, na ocenę, czy cena zaproponowana w postępowaniu przetargowym za określony grunt jest nieproporcjonalna, ma wpływ okoliczność, czy w odpowiedzi na ogłoszenie o przetargu została złożona tylko jedna oferta albo bardzo ograniczona liczba ofert, czy też duża liczba ofert.

41. Z powyższego wynika, że w celu dokonania oceny, czy opisana powyżej sytuacja ma miejsce, należałoby co prawda zbadać, jakimi szczegółowymi i konkretnymi metodami kierują się właściwe organy lokalne przy określaniu rolnej wartości rynkowej gruntów, ale także uwzględnić liczbę złożonych ofert oraz strukturę cen zaproponowanych w postępowaniu przetargowym.

D – W przedmiocie szczególnego charakteru sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym

42. Wreszcie należy podkreślić szczególny charakter sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, której dotyczy trzecia z wątpliwości wyrażonych przez sąd odsyłający²⁷ i która jest jednym z głównych argumentów rządu niemieckiego na poparcie twierdzenia, że sporna regulacja nie stanowi pomocy państwa.

26 — Zobacz przytoczony przez rząd niemiecki wyrok Bundesgerichtshof z dnia 27 kwietnia 2001 r. (BLw 14/00, NJW-RR 2001, 1021).

27 — Zobacz pkt 11 niniejszej opinii.

43. Rząd niemiecki twierdzi bowiem, że sporna w postępowaniu głównym decyzja w sprawie odmowy wydania zezwolenia nie skutkuje nałożeniem na BVVG obowiązku sprzedaży spornych gruntów zawodowemu rolnikowi, który wyraził swoje zainteresowanie ich nabyciem. Nie można zatem uważać, że sporny grunt został sprzedany po cenie niższej od ceny rynkowej ustalonej w przetargu publicznym. Sporny przepis nie może w związku z powyższym stanowić pomocy państwa, gdyż nie zachodzi rzeczywista interwencja państwa przy użyciu zasobów państwowych.

44. Co prawda z tego względu, że sporny grunt nie został sprzedany zawodowemu rolnikowi, który w publicznym postępowaniu przetargowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym wyraził zainteresowanie jego nabyciem, po cenie niższej od ceny zaproponowanej w ofercie z najwyższą ceną – nie można uznać, że ma miejsce przyznanie rzeczywistej pomocy.

45. Niemniej jednak, o ile sprzedaż ta rzeczywiście nie nastąpiła w sprawie zawisłej w postępowaniu głównym, o tyle stało się tak przede wszystkim i zasadniczo z tego powodu, że dwie strony umowy będącej przedmiotem decyzji odmawiającej wydania zezwolenia zaskarżyły tę decyzję przed sądami niemieckimi, przy czym BVVG podniosło konkretnie konieczność rozstrzygnięcia, czy sporny przepis stanowi pomoc państwa, co stało się przyczynkiem niniejszego postępowania prejudycjalnego.

46. Ponadto okoliczność, że właściwe organy lokalne nie wykonały jeszcze decyzji odmawiającej wydania zezwolenia w określonym wypadku, nie pozwala stwierdzić, że kwalifikacja spornego przepisu jako pomocy państwa jest wątpliwa. Nie można w szczególności uznać, że zarzucane zachowanie właściwych organów lokalnych będzie się powtarzać systematycznie i stale, gdyż w przeciwnym wypadku sporny przepis zostałby pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia i skuteczności.

47. W każdym razie okoliczność, że właściwym organom lokalnym przysługuje uznanie co do określenia następstw ich decyzji odmawiającej wydania zezwolenia, nie ma wpływu na rozstrzygnięcie, czy sporna regulacja może zawierać w sobie elementy pomocy państwa. Kwalifikacja danego środka jako pomocy państwa, bez podważania stałego mechanizmu kontroli pomocy państwa ustanowionego przez art. 107 TFUE i 108 TFUE, nie może być podporządkowana ani uprzednim stwierdzeniem jego rzeczywistego wykonania, ani nawet prognozie częstotliwości jego wykonania.

48. W myśli powyższych wstępnych rozważań mogę teraz poruszyć sedno problemu podniesionego w sporze zawisłym w postępowaniu głównym, a mianowicie, czy i w jakim zakresie zastosowanie spornej regulacji może stanowić pomoc państwa.

VI – W przedmiocie kwalifikacji spornej regulacji jako pomocy państwa

49. Aby środek krajowy mógł zostać zakwalifikowany jako „pomoc” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi on w szczególności i przede wszystkim stanowić interwencję państwa lub przy użyciu zasobów państwowych i przyznawać beneficjentowi jakąś korzyść²⁸.

50. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych stanowią pomoc w rozumieniu przepisu art. 107 ust. 1 TFUE. Rozróżnienie wprowadzone w tym przepisie pomiędzy pomocą „przyznaną przez państwa” i pomocą przyznaną „przy użyciu zasobów państwowych” nie oznacza, że wszystkie korzyści przyznane przez państwo stanowią pomoc, niezależnie od tego, czy byłyby finansowane przy użyciu zasobów państwowych, ale ma na celu jedynie włączenie do tego pojęcia zarówno korzyści przyznawanych bezpośrednio przez państwo, jak również przyznawanych za pośrednictwem organizacji publicznej lub prywatnej, wyznaczonej lub utworzonej przez to państwo²⁹.

28 — Zobacz w szczególności wyroki: *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 74, 75; a także *Libert i in.*, C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, pkt 74.

29 — Zobacz w szczególności wyroki: *van Tiggele*, 82/77, EU:C:1978:10, pkt 24, 25; *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 58.

51. W świetle powyższego pojęcie „pomocy” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE obejmuje nie tylko rzeczywiste świadczenia, takie jak dotacje, ale również, szerzej, interwencje, które w różnej formie zmniejszają obciążenia, na które zwykle narażony jest budżet przedsiębiorstwa i które w ten sposób, nie będąc dotacjami w ścisłym tego słowa znaczeniu, mają ten sam charakter i identyczne skutki³⁰. Wystarczy w tym względzie wykazać dostatecznie bezpośredni związek między z jednej strony korzyścią przyznaną beneficjentowi, a z drugiej strony uszczupleniem dochodów budżetu państwa³¹.

52. W celu uzupełnienia odpowiedzi na drugą wątpliwość wyrażoną przez sąd odsyłający³² należy przypomnieć, że sam fakt, iż środek służy celowi społecznemu, nie wystarcza, aby od razu wykluczyć zakwalifikowanie go jako „pomocy” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ przepis ten nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy interwencjami państwowymi w zależności od ich przyczyn lub celów, ale definiuje te interwencje na podstawie ich skutków³³.

53. Jak Trybunał już podkreślił, nie można wykluczyć, że sprzedaż gruntów publicznych po cenie niższej od rynkowej może stanowić pomoc państwa³⁴. Trybunał uściślił w tej kwestii, że sprzedaż przez władze publiczne gruntów lub budynków przedsiębiorstwu lub osobie prowadzącej działalność gospodarczą na przykład w zakresie rolnictwa czy leśnictwa może zawierać w sobie elementy pomocy państwa, w szczególności kiedy cena transakcji nie odpowiada wartości rynkowej, to znaczy cenie, jaką mogłoby ustalić inwestor prywatny działający w normalnych warunkach konkurencji³⁵.

54. Trybunał wysnuł stąd wniosek, że w sytuacji gdy prawo krajowe ustanawia zasady obliczania wartości rynkowej gruntów na potrzeby sprzedaży tych gruntów przez władze publiczne, aby zasady te były zgodne z art. 107 TFUE, ich stosowanie powinno prowadzić we wszystkich przypadkach do ceny jak najbliższej wartości rynkowej³⁶.

55. Właśnie w świetle szeregu przedstawionych powyżej informacji należy zbadać, czy i w jakim zakresie zastosowanie spornego przepisu skutkuje przyznaniem korzyści przedsiębiorstwu i może w konsekwencji stanowić pomoc państwa, co prowadzi mnie do przeanalizowania w pierwszej kolejności systemu określania rolnej wartości rynkowej gruntów rolnych i leśnych przez właściwe organy lokalne.

A – System ustalania rolnej wartości rynkowej gruntów

56. Rolna wartość rynkowa gruntów, która nie jest określona w GrdstVG, odpowiada, jak wynika z postanowienia odsyłającego (pkt 32), cenie, którą należy zapłacić za grunty tego samego rodzaju i położone w tej samej okolicy w chwili zawarcia umowy, w wolnym obrocie między rolnikami, czyli w tzw. wewnątrzrolnym obrocie nieruchomościami rolnymi, przy czym należy również uwzględnić zbycia na rzecz osób niebędących rolnikami, o ile następują w celu dalszego wykorzystywania gruntów do prowadzenia działalności rolnej.

30 — Zobacz w szczególności wyroki: Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, pkt 13; SFEI i in., C-39/94, EU:C:1996:285, pkt 58; Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, pkt 30; a także Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 33.

31 — Zobacz w szczególności wyrok w sprawie Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 34.

32 — Zobacz pkt 11 i 20 niniejszej opinii.

33 — Zobacz w szczególności wyrok w sprawie Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, pkt 46.

34 — Wyrok w sprawie Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, pkt 31.

35 — Zobacz wyroki: Komisja/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, pkt 68; Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, pkt 34.

36 — Zobacz wyrok Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, pkt 35.

57. Ani sąd odsyłający, ani podmioty, które przedstawiły uwagi na piśmie i uwagi ustne, nie dostarczyły precyzyjnych wskazówek na temat szczegółowych metod, zgodnie z którymi właściwy organ lokalny władny odmówić wydania zezwolenia wymaganego przez sporny przepis określił rolną wartość rynkową gruntu będącego przedmiotem umowy – wartość, w oparciu o którą stwierdzono znaczącą dysproporcję uzasadniającą odmowę wydania zezwolenia. Niemniej z uwag na piśmie przedstawionych przez BVVG wynika, że wspomniana wartość została określona w oparciu o ceny referencyjne wybrane przez komitet do spraw wyceny wedle regionalnych wskaźników i wartości referencyjnych (pkt 41, 42).

58. Sąd odsyłający ogranicza się do uściślenia, że w sporze rozpatrywanym w postępowaniu głównym sąd apelacyjny potwierdził decyzję w drodze, której właściwy organ lokalny odmówił wydania zezwolenia na podstawie zleconej przez siebie opinii biegłego bez przedstawiania dalszych wyjaśnień. BVVG uściśliło jednak w uwagach na piśmie, że oferty złożone przez gospodarstwa rolne w publicznym postępowaniu przetargowym nie są uwzględniane.

59. Do uruchomienia mechanizmu uprzednich zezwoleń konieczne jest zatem, by w publicznym postępowaniu przetargowym, którego przedmiotem jest sprzedaż gruntu rolnego i w wyniku którego zawarto umowę sprzedaży z nabywcą niebędącym rolnikiem albo nietrudniącym się rolnictwem zawodowo, zawodowy rolnik wyraził zainteresowanie nabyciem gruntu będącego przedmiotem wspomnianej umowy i by uzgodniona w tej umowie cena sprzedaży przekraczała o ponad 50% cenę, po której rolnik ten był gotów nabyć grunt.

B – Istnienie interwencji przy użyciu zasobów państwowych

60. Nie ma wątpliwości, że zastosowanie spornego przepisu może zawierać w sobie interwencję przy użyciu zasobów państwowych w zakresie, w jakim interwencja ta może skutkować utratą dochodów państwa w odniesieniu do dochodu z prywatyzacji gruntów będących przedmiotem decyzji odmawiającej wydania zezwolenia na przeniesienie własności. Jak podniosło BVVG, jego roczny wynik finansowy jest przekazywany do budżetu federalnego, wobec czego zastosowanie spornego przepisu może automatycznie prowadzić do rezygnacji przez państwo z zasobów odpowiadających różnicy między rolną wartością rynkową oszacowaną przez właściwe organy lokalne i najwyższą zaproponowaną ceną w przetarg publiczny³⁷.

C – Warunki istnienia korzyści przyznawanej przedsiębiorstwu

61. Rząd niemiecki zasadniczo podnosi, że sporny przepis nie stanowi pomocy państwa, jako że nie przysparza korzyści na rzecz żadnego przedsiębiorstwa czy też nie polega na przyznaniu jakiegokolwiek konkretnej korzyści przedsiębiorstwu lub produkcji określonych towarów. Rząd ten stoi w szczególności na stanowisku, że błędem byłoby uważać, iż cena rynkowa spornego gruntu odpowiada ofercie z najwyższą ceną złożonej w przetargu publicznym, gdyż orzecznictwo Trybunału i komunikat Komisji z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne (komunikat nr 97/C 209/03)³⁸ przyznają, że cena rynkowa może z powodzeniem zostać ustalona w opinii niezależnego biegłego.

37 — Zobacz w szczególności, a contrario, wyrok w sprawie Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 44.

38 — Dz.U. C 209, s. 3, zwany dalej „komunikatem z 1997 r.”.

62. W pierwszej kolejności należy w tym względzie przypomnieć, że Komisja potwierdza w komunikacie z 1997 r., iż domniemywa się, iż sprzedaż gruntów i budynków należących do państwa nie zawiera w sobie elementów pomocy państwa, jeśli następuje po zakończeniu postępowania przetargowego w trybie nieograniczonym i bezwarunkowym albo – w braku takiego postępowania – jest poprzedzona wyceną, przez jednego albo kilku niezależnych biegłych, wartości rynkowej danych składników majątkowych dokonanej na podstawie wskaźników rynkowych oraz powszechnie akceptowanych kryteriów wyceny.

63. Jak już przypominałem³⁹, Trybunał w wyroku Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe⁴⁰ orzekł, że o ile na potrzeby sprzedaży gruntów rolnych przez władze publiczne prawo krajowe może ustanawiać zasady obliczania ich wartości rynkowej, o tyle, aby zasady te były zgodne z art. 107 TFUE, ich stosowanie powinno prowadzić we wszystkich przypadkach do ceny jak najbliższej wartości rynkowej⁴¹. Trybunał potwierdził, że zarówno metoda oferenta proponującego najwyższą cenę, jak i metoda opinii biegłego mogą dostarczyć informacji o cenach odpowiadających rzeczywistej wartości rynkowej, przy czym nie wykluczył jednak, że inne metody doprowadziłyby do takiego samego wyniku⁴². Niemniej Trybunał uściślił w powyższym względzie, że metoda wyceny wartości gruntów rolnych, której nie towarzyszy mechanizm aktualizacyjny pozwalający na jak największe zbliżenie ceny sprzedaży gruntów do ich wartości rynkowej, w szczególności w okresie znacznego wzrostu cen, nie pozwoli odzwierciedlić rzeczywistych cen stosowanych na rynku⁴³.

64. W omawianej sprawie, chociaż sporna regulacja posiada cechy zbliżone do opisanej w tytule II pkt 2 komunikatu z 1997 r. procedury wyceny wartości rynkowej składników majątkowych przez niezależnych biegłych, znamionuje ją także i przede wszystkim szczególny charakter wyrażający się w osłabieniu skutków bezwarunkowego postępowania przetargowego przewidzianego w tytule II pkt 1 komunikatu z 1997 r.

65. Jak już zaznaczyłem, Trybunał posiada niewiele informacji na temat metodologii, którą stosują właściwe organy lokalne albo biegli powołani przez sądy krajowe do oszacowania ceny gruntów w ramach zastosowania spornego przepisu, a ściślej rzecz biorąc na temat wskaźników rynkowych oraz kryteriów wyceny, których używają. Trybunał zatem nie może ustalić, czy procedura wyceny odpowiada sama w sobie wymogom krajowego orzecznictwa i wskazówkom zawartym w komunikacie z 1997 r.

66. Niemniej chodzi tu o ocenę, której powinien dokonać sam tylko sąd odsyłający, a Trybunał powinien postarać się dostarczyć mu w tym celu wszelkich istotnych kryteriów interpretacji prawa Unii. Należy w tym względzie podkreślić, że wspomniana ocena powinna dotyczyć samej spornej regulacji, ale także jej konkretnego zastosowania, przy czym sąd odsyłający powinien upewnić się w szczególności, czy wycena wartości rynkowej gruntów dokonana przez właściwe organy lokalne albo przez biegłych powołanych przez sądy krajowe nie doprowadziłaby do wyniku odbiegającego od ceny rynkowej⁴⁴.

67. Tymczasem, jak już podkreśliłem⁴⁵, ocena ta zależy w równym stopniu od metodologii oraz od zastosowanych kryteriów wyceny jak i od okoliczności danego postępowania przetargowego, a w szczególności od liczby złożonych ofert i struktury zaproponowanych cen.

39 — Zobacz pkt 53, 54 niniejszej opinii.

40 — C-239/09, EU:C:2010:778.

41 — Zobacz pkt 35, 48.

42 — Punkt 39.

43 — Zobacz pkt 43.

44 — Zobacz wyrok Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, pkt 52.

45 — Zobacz pkt 40 niniejszej opinii.

68. Należy w tym względzie przede wszystkim zauważyć, że w duchu wyroku Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe⁴⁶ oraz wymogów aktualizacji, które wyrok ten nakłada, można uznać, iż metodologia wyceny rolnej wartości rynkowej gruntów odpowiada sama w sobie tym wymogom, jedynie jeśli uwzględni ona ceny zaproponowane w postępowaniach przetargowych, co jest tym istotniejsze, im większa jest liczba złożonych ofert.

69. Z definicji bowiem ceny zaproponowane w postępowaniu przetargowym w trybie nieograniczonym i bezwarunkowym dostarczają w każdym wypadku najbardziej wiarygodną i aktualną wskazówkę co do wartości rynkowej określonego gruntu. W konsekwencji rolna wartość rynkowa gruntu może być najbliższa wartości rynkowej⁴⁷, w przypadku gdy zostaje ustalona przez właściwe organy lokalne albo przez biegłych po zakończeniu postępowania przetargowego, jedynie jeśli metodologia wyceny uwzględni wszystkie ceny zaproponowane w tym przetargu.

70. Następnie – i jak już zaznaczyłem – kwalifikacja spornej regulacji nie zależy jedynie od metodologii wyceny rolnej wartości rynkowej zastosowanej przez właściwe organy lokalne lub sądy krajowe, ale także od okoliczności każdej sprawy, i różnych sytuacji, które teoretycznie należy brać pod uwagę.

71. Tak więc w pierwszej sytuacji rolna wartość rynkowa oszacowana przez właściwe organy lokalne może być zbliżona do znacznej większości ofert złożonych w postępowaniu przetargowym, zaś jedynie oferta z najwyższą ceną może być wyraźnie wyższa zarówno od pozostałych zaproponowanych cen, jak i od szacowanej wartości rynkowej. Można w tym wypadku przypuszczać, że oferta z najwyższą ceną ma charakter spekulacji handlowej i że szacowana wartość odpowiada cenie rynkowej, wobec czego zasadny jest wniosek, iż zastosowanie spornej regulacji nie zawiera w sobie elementów pomocy państwa.

72. W drugiej sytuacji oferta z najwyższą ceną może być zbliżona do wszystkich pozostałych ofert złożonych w postępowaniu przetargowym, zaś rolna wartość rynkowa oszacowana przez właściwe organy lokalne może być wyraźnie niższa od wszystkich ofert. W takim wypadku trudno uznać, że szacowana wartość rynkowa odpowiada cenie rynkowej i, co za tym idzie, można by uznać, że zastosowanie spornej regulacji zawiera w sobie elementy pomocy państwa.

73. W konsekwencji, gdy właściwe organy lokalne lub sądy krajowe badają, czy przesłanki zastosowania spornego przepisu zostały spełnione, i dokonują oceny, czy najwyższa cena zaproponowana w postępowaniu przetargowym jest nieproporcjonalna poprzez porównanie tej ceny z oszacowaną przez nie rolną wartością rynkową, organy te powinny uwzględniać okoliczności każdej konkretnej sprawy, a w szczególności brać pod uwagę strukturę zaproponowanych cen.

74. Należy jeszcze wspomnieć sytuację, w której w odpowiedzi na ogłoszenie o przetargu została złożona tylko jedna oferta. W takim wypadku metodologia wyceny rolnej wartości rynkowej stosowana przez właściwe organy lokalne i sądy krajowe ma niewątpliwie rozstrzygające znaczenie.

75. W ramach oceny, jakiej sąd odsyłający będzie musiał dokonać w powyższym względzie, pożyteczne może okazać się wzięcie pod uwagę – dla celów porównawczych – systemu określania wartości gruntów opracowanego przez samo BVVG, Vergleichspreissystem (VPS)⁴⁸, którego zgłoszenia Republika Federalna Niemiec dokonała do Komisji⁴⁹. Państwo to w niniejszej sprawie uznało – po uzyskaniu opinii biegłego⁵⁰ – że zastosowanie metody VPS wyklucza występowanie elementów

46 — C-239/09, EU:C:2010:778, pkt 43.

47 — Wyrok Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, pkt 35.

48 — Zwany dalej „metodą VPS”.

49 — Decyzja Komisji C(2012) 9457 final z dnia 19 grudnia 2012 r. dotycząca propozycji alternatywnej metody wyceny gruntów rolnych i leśnych sprzedawanych w Niemczech przez agencję publiczną BVVG, C(2012) 9457 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246093/246093_1396874_125_2.pdf).

50 — Zobacz pkt 21–23 decyzji, w których uściślono, że powołany biegły powinien ustalić, czy metoda VPS pozwala określić wartość rynkową gruntów rolnych i leśnych w oparciu o powszechnie akceptowane zasady wyceny zgodnie z tytułem II pkt 2 lit. a) komunikatu z 1997 r.

pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Komisja w szczególności oceniła, że metoda VPS nie przyznaje żadnej korzyści nabywcy gruntu z tego względu, że pozwala ona na odzwierciedlenie rynkowej wartości rzeczzonego gruntu, przy czym ocena ta ma zastosowanie jedynie do transakcji sprzedaży zawartych przez BVVG w ramach prywatyzacji gruntów rolnych i leśnych położonych w nowych krajach związkowych Niemiec.

76. Metoda VPS, która jest oparta na metodzie wyceny porównawczej (Vergleichswertverfahren) stosowanej przez niezależnych biegłych do spraw wyceny w Niemczech⁵¹, opiera się na ustaleniu średniej ceny sprzedaży w drodze porównania istotnych danych dotyczących dużej liczby podobnych, już zawartych, transakcji. Istotne dane dotyczące między innymi położenia w regionie, usytuowania, rozmiaru i jakości sprzedanych gruntów⁵², są kompilowane w bazie danych, która jest stale uaktualniana – przynajmniej raz w miesiącu, lub częściej w razie konieczności – o nowe transakcje i wskaźniki rynkowe⁵³.

77. Zwłaszcza w świetle powyższego sąd odsyłający powinien ocenić, czy sporna regulacja i jej stosowanie sprzyja określonym przedsiębiorstwom lub produkcji określonych towarów w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, przy czym, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, dany środek należy uznać za selektywny, nawet jeśli dotyczy całego sektora gospodarczego⁵⁴, zawsze gdy sprzyja przedsiębiorstwom, które w świetle wyznaczonego celu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej⁵⁵, jeśli nie jest to uzasadnione ani charakterem, ani ogólną strukturą systemu, w który wpisuje się ten środek⁵⁶.

78. Tymczasem zastosowanie spornego przepisu może sprzyjać zawodowym rolnikom, którzy w następstwie przetargu zorganizowanego przez BVVG na sprzedaż gruntów rolnych mają możliwość nabycia tego gruntu po cenie niższej niż zaproponowana w ofercie z najwyższą ceną, a wręcz po cenie niższej niż ceny zaproponowane we wszystkich złożonych ofertach.

79. Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 107 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż przepis prawa krajowego, taki jak przepis sporny w postępowaniu głównym, który w celu poprawy struktury rolnej zakazuje podmiotowi działającemu w imieniu państwa sprzedaży – w trybie przetargu publicznego – gruntu rolnego na rzecz oferenta proponującego najwyższą cenę, w przypadku gdy oferta ta jest znacząco nieproporcjonalna do wartości gruntu, nie stanowi pomocy państwa jedynie wtedy, gdy rzeczona wartość jest najbliższa wartości rynkowej, co oznacza, że przy jej oszacowaniu uwzględniono ceny zaproponowane w trakcie przetargu. Ocena tego, czy taki przepis odpowiada wspomnianym wymogom i czy jego konkretne zastosowanie może doprowadzić do ustalenia ceny odbiegającej od ceny rynkowej, oraz wyciągnięcie z powyższego konsekwencji należy do sądu odsyłającego.

51 — Standardy wyceny, właściwe w niniejszej sprawie, są zawarte w Allgemeine Grundsätze der Immobilienwertermittlungsverordnung („ImmoWertV“) [ogólnych warunkach wyceny nieruchomości]; zob. pkt 28 tej decyzji.

52 — Zobacz pkt 17, 29 decyzji.

53 — Zobacz pkt 32 decyzji.

54 — Zobacz w szczególności wyrok Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, pkt 45.

55 — Zobacz w szczególności wyroki: *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 41; *GIL Insurance i in.*, C-308/01, EU:C:2004:252, pkt 68; w sprawie *Heiser*, C-172/03, EU:C:2005:130, pkt 40; a także *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 55.

56 — Zobacz w szczególności wyrok *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 42.

VII – Wnioski

80. Proponuję, aby Trybunał odpowiedział następująco na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesgerichtshof:

Artykuł 107 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przepis prawa krajowego taki jak przepis sporny w postępowaniu głównym, który w celu poprawy struktury rolnej zakazuje podmiotowi działającemu w imieniu państwa sprzedaży – w trybie przetargu publicznego – gruntu rolnego na rzecz oferenta proponującego najwyższą cenę, w przypadku gdy oferta ta jest znacząco nieproporcjonalna do wartości gruntu, nie stanowi pomocy państwa jedynie wtedy, gdy rzeczona wartość jest najbliższa wartości rynkowej, co oznacza, że przy jej oszacowaniu uwzględniono ceny zaproponowane w trakcie przetargu. Ocena, czy taki przepis odpowiada wspomnianym wymaganiom i czy jego konkretne zastosowanie może doprowadzić do ustalenia ceny odbiegającej od ceny rynkowej, oraz wyciągnięcie z powyższego konsekwencji należy do sądu odsyłającego.