ODLUKA KOMISIJE (EU) 2015/456

od 5. rujna 2014.

o programima državnih potpora br. SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) i SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08) koje primjenjuje Republika Bugarska u kontekstu zamjena šumskog zemljišta

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2014) 6207)

(Vjerodostojan je samo tekst na bugarskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

uzimajući u obzir Odluku Komisije C(2011) 4444 od 29. lipnja 2011. ([1]),

nakon što je pozvala zainteresirane strane da podnesu svoje primjedbe u skladu s gore navedenim odredbama te uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

(1) Komisija je 17. srpnja 2008. primila dopis podnositelja pritužbe koji je želio ostati anoniman („prvi podnositelj pritužbe") u kojem se tvrdi da je Republika Bugarska dodijelila potporu u kontekstu zamjene vlasništva nad šumskim zemljištem u privatnom vlasništvu za vlasništvo nad javnim šumskim zemljištem u vlasništvu vlade nakon čega bi često uslijedila prenamjena zamijenjenog zemljišta iz šumskog u građevinsko. Prvi podnositelj pritužbe dostavio je dodatne informacije u dopisima od 28. kolovoza 2008., 3. rujna 2008., 1. listopada 2008., 5. prosinca 2008., 18. veljače 2010., 12. listopada 2010. i 26. siječnja 2011.

(2) Komisija je 27. siječnja 2009. primila dodatne informacije o spornim transakcijama zamjene od treće strane. Druga pritužba o predmetnim zamjenama podnesena je 14. svibnja 2009., a taj je podnositelj pritužbe dodatne informacije dostavio 2. lipnja 2009. i 8. lipnja 2009. Još je jedna treća strana Komisiji dostavila informacije o tim zamjenama 23. ožujka 2010.

(3) Bugarska tijela dostavila su Komisiji podatke o spornim transakcijama zamjene u dopisima od 2. rujna 2008., 28. listopada 2008., 4. siječnja 2010., 23. ožujka 2010., 27. ožujka 2010., 30. kolovoza 2010. i 14. veljače 2011. Tijekom sastanaka koji su održani između službi Komisije i bugarskih nadležnih tijela 22. veljače 2010., 12. listopada 2010. i 3. veljače 2011., bugarska su nadležna tijela dostavila dodatne podatke o tim zamjenama.

(4) Dopisom od 29. lipnja 2011. Komisija je obavijestila Republiku Bugarsku da je odlučila pokrenuti postupak utvrđen u članku 108. stavku 2. Ugovora u vezi sa spornim transakcijama zamjene. Odluka Komisije da pokrene službeni istražni postupak („odluka o pokretanju postupka") objavljena je u *Službenom listu Europske unije* ([2]). Komisija je pozvala zainteresirane strane da iznesu svoje primjedbe na mjeru.

(5) Dopisom od 29. rujna 2011. bugarska su nadležna tijela dostavila svoje primjedbe u pogledu odluke o pokretanju postupka.

([1]) SL C 273, 16.9.2011., str. 13.
([2]) Vidjeti bilješku 1.

(6) Komisija je primila primjedbe u pogledu odluke o pokretanju postupka od sljedećih zainteresiranih strana: *Ecobalkani-Bulgaria EOOD* ([3]), *Vihren OOD* ([4]), *Aqua Estate OOD* ([5]), *Elkabel AD* ([6]), *Jivka Blagoeva* ([7]), *V-N-G Confort OOD* ([8]), *Yavor Haytov* ([9]), *Simeon Stoev Mirov* ([10]), *LM Impex EOOD* ([11]), *All Seas Property 2 OOD* ([12]), *Litex Commerce AD* ([13]), *Foros Development EAD* ([14]), *Izgrev 5 EOOD* ([15]), *BOIL OOD* ([16]), *BG Land Co OOD* ([17]), *Mirta Engineering EOOD* ([18]), *Beta Forest EOOD* ([19]), *Kosta Gerov* ([20]), *Marieta Babeva* ([21]), *Dimitar Terziev* ([22]), *Svetoslav Mihailov* i *Elizabet Mihailova* ([23]) i od podnositelja pritužbe koji je zatražio da se njegov/njezin identitet ne otkrije ([24]).

(7) Dopisima od 1. rujna 2011., 5. listopada 2011., 25. studenoga 2011., 14. prosinca 2011. i 3. travnja 2012. Komisija je proslijedila te primjedbe bugarskim nadležnim tijelima kojima je dana prilika da reagiraju. Primjedbe koje je Republika Bugarska iznijela na primjedbe zainteresiranih strana primljene su u dopisima od 4. studenog 2011., 15. prosinca 2011., 12. siječnja 2012. i 25. travnja 2012.

(8) Bugarska nadležna tijela dostavila su dodatne podatke o spornim transakcijama zamjene dopisom od 2. prosinca 2011. i tijekom sastanka održanog sa službama Komisije 9. prosinca 2011.

(9) Dopisom od 9. veljače 2012. Komisija je od prvog podnositelja pritužbe zatražila dodatna objašnjenja u pogledu određenih dokaza koje je dostavio.

(10) Komisija je 3. travnja 2012. bugarskim nadležnim tijelima proslijedila dodatne primjedbe niza trećih strana ([25]). Komisija je 25. travnja 2012. i 15. svibnja 2012. primila primjedbe koje je Republika Bugarska iznijela na te primjedbe.

(11) Komisija je 26. srpnja 2012. od bugarskih nadležnih tijela zatražila dodatne informacije. Bugarska su nadležna tijela 17. kolovoza 2012. zatražila produljenje roka za dostavljanje tih informacija, što je Komisija i odobrila 31. kolovoza 2012. Bugarska nadležna tijela dostavila su tražene informacije 19. rujna 2012.

(12) Komisija je 3. listopada 2012. zatražila dodatna objašnjenja od *Elkabel AD-a*, jedne od trećih strana koje su podnijele primjedbe na odluku o pokretanju postupka, a ona su dostavljena 31. listopada 2012.

(13) Dopisima od 14. siječnja 2013., 17. svibnja 2013., 22. srpnja 2013. i 22. listopada 2013. Komisija je zatražila dodatne informacije od bugarskih nadležnih tijela, a one su dostavljene 4. i 5. veljače 2013., 25. lipnja 2013. i 5. srpnja 2013., 16. i 23. kolovoza 2013. te 19. studenoga 2013. i 20. prosinca 2013. Dio informacija koje su dostavljene u posljednjem dopisu bugarska su nadležna tijela naknadno ponovno dostavila u elektronskoj pošti od 21. siječnja 2014.

([3]) Dopis od 26. srpnja 2011.
([4]) Dopis od 27. srpnja 2011.
([5]) Dopisi od 28. srpnja i 14. listopada 2011.
([6]) Dopis od 29. srpnja 2011.
([7]) Dopis od 29. srpnja 2011.
([8]) Dopis od 29. srpnja 2011.
([9]) Dopisi od 30. srpnja 2011., 15. i 22. listopada 2011.
([10]) Dopis od 31. srpnja 2011.
([11]) Dopis od 1. kolovoza 2011.
([12]) Dopis od 1. kolovoza 2011.
([13]) Dopis od 5. kolovoza 2011.
([14]) Dopis od 12. kolovoza 2011.
([15]) Dopis od 22. kolovoza 2011.
([16]) Dopis od 12. listopada 2011.
([17]) Dopisi od 14. i 23. listopada 2011.
([18]) Dopis od 14. listopada 2011.
([19]) Dopis od 14. listopada 2011.
([20]) Dopisi od 16. rujna i 15. listopada 2011.
([21]) Dopisi od 16. rujna i 15. listopada 2011.
([22]) Dopisi od 16. rujna i 15. listopada 2011.
([23]) Dopisi od 15. listopada 2011. i 7. prosinca 2011.
([24]) Dopis od 17. listopada 2011. U skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u (SL L 83, 27.3.1999., str. 1.) ta je zainteresirana strana zatražila da se njezin identitet ne otkrije dotičnoj državi članici zbog potencijalne štete.
([25]) Aqua Estate OOD, Beta Forest EOOD, Kosta Gerov, Dimitar Terziev, Yavor Haytov, Valentina Haytova, Georgi Aleksandrov Babev, Marieta Babeva, Elizabet Mihaylova, Svetoslav Mihaylov, BG Land Co OOD, Mirta Engineering EOOD, Miks PS-OOD i Boil OOD.

2. **OPIS MJERE**

2.1. ZAMJENE ZEMLJIŠTA

(14) Sve šumsko zemljište u Bugarskoj postalo je javno vlasništvo 1947. kao rezultat izvlaštenja koje je provela država. To je ostalo tako do 2000. kada je započeo povrat šumskog zemljišta prijašnjim privatnim vlasnicima.

(15) Na temelju izmjena Zakona o šumama ([26]), koji je stupio na snagu 22. veljače 2002., omogućene su zamjene nedavno privatiziranog šumskog zemljišta za javno šumsko zemljište u vlasništvu vlade iz državnog šumskog fonda. Ta izmjena Zakona o šumama bila je na snazi do 27. siječnja 2009., a njome se definirao redoslijed i uvjeti pod kojima su se provodile te zamjene.

(16) Za potrebe zamjena cijene šumskog zemljišta u privatnom i javnom vlasništvu određivale su se na temelju posebne uredbe pod nazivom Uredba o izračunu osnovnih cijena, cijena za zemljište u izuzetim područjima i osnivanju prava uporabe i služnosti u pogledu šuma i šumskog zemljišta ([27]) („Uredba o osnovnim cijenama"), koja je stupila na snagu 18. studenoga 2003. Bugarskim zakonom nije dopušteno stručnim procjeniteljima da odstupaju od cijena koje su se za šumsko zemljište određivale primjenom Uredbe o osnovnim cijenama.

(17) Na temelju te Uredbe osnovna cijena čestice šumskog zemljišta određuje se kao zbroj osnovne vrijednosti tog zemljišta i vrijednosti vegetacije (biljnih vrsta na tom zemljištu).

(18) Vrijednost zemljišta određuje se na temelju prosječne vrijednosti zemljišta u skladu s kategorijama zemljišta koje imaju iste uvjete za rast biljaka (150 vrsta terena, kao u Prilogu 1. Uredbi o osnovnim cijenama). Ta se vrijednost potom prilagođava upotrebom koeficijenta prilagodbe kojim se u obzir uzima smještaj zemljišta u odnosu na lokalnu i nacionalnu infrastrukturu. Taj se koeficijent prilagodbe (Km), utvrđen u Prilogu 2. Uredbi o osnovnim cijenama, određuje upotrebom sljedeće formule:

$$Km = 1 + g + m + s + p,$$

gdje je:

p = koeficijent blizine izgrađenoj cesti mjereno pravocrtno (od 0,00 do 0,20)

s = koeficijent blizine urbanom području mjereno pravocrtno (od 0,00 do 0,25)

m = koeficijent blizine moru mjereno pravocrtno (od 0,00 do 0,20)

g = koeficijent blizine gradu, izražen brojčanim iznosom koji odražava udaljenost do danog grada (najkraća cestovna udaljenost između predmetne čestice i grada). Gradovi su podijeljeni u šest skupina kako je utvrđeno u tablici 1.:

Tablica 1.

Skupina 1.:	Skupina 2.:	Skupina 3.:	Skupina 4.:	Skupina 5.:	Skupina 6.:
Sofija (od 0,00 do 0,70)	Ruse, Plovdiv, Burgas i Varna (od 0,00 do 0,50)	Blagoevgrad, Veliko Tarnovo, Vratza, Pleven i Stara Zagora (od 0,00 do 0,40)	ostali gradovi u administrativnom području (od 0,00 do 0,35)	ostali veliki gradovi (Botevgrad, Gorna Oryahovitza, Dimitrovgrad, Dupnitza, Kazanlak, Karlovo, Lom, Petrich, Samokov, Svishtov i Cherven Bryag (od 0,00 do 0,30)	ostala općinska središta (od 0,00 do 0,10)

([26]) Bugarski Zakon o šumama objavljen u bugarskom Službenom listu br. 125 od 29. prosinca 1997.
([27]) Donesena Odlukom Vijeća ministara br. 252 od 6. studenoga 2003. koja je objavljena u bugarskom Službenom listu br. 101 od 18. studenoga 2003. (posljednji put izmijenjena u bugarskom Službenom listu br. 1 od 5. siječnja 2007.).

(19) Vrijednost zemljišta dodatno se prilagođuje dodavanjem određenog povećanja po hektaru (dodatka) koji se određuje na temelju prosječne cijene zemljišta na području na kojem se čestica nalazi. Ti se dodaci utvrđuju u odredbama Priloga 3. Uredbi o osnovnim cijenama i navedeni su u tablici 2.:

Tablica 2.

	Dodatak (BGN/hektar)
Sofija, nacionalna odmarališta i susjedna rezidencijalna odmarališna područja, zemljište u krugu od 10 kilometara od mora	5 000
Naselja 1. i 2. kategorije	2 000
Naselja 3. i 4. kategorije	1 000
Naselja 5. i 6. kategorije	500
Naselja 7. i 8. kategorije	0

(20) Ukupna vrijednost zemljišta utvrđena tim mehanizmom naziva se osnovna vrijednost zemljišta.

(21) Vrijednost vegetacije (biljnih vrsta na tom zemljištu) je vrijednost trenutne dobi vegetacije i projicirane vrijednosti razdoblja rasta do dostizanja njezine najveće vrijednosti. Vrijednost drveta iz šumske vegetacije u trenutnoj dobi (dob u trenutku procjenjivanja) odgovara dobiti od prodaje predmetnih sorti po prosječnim tržišnim cijenama od koje su odbijeni troškovi za sječu, primarnu obradu i prijevoz do privremenog skladišta. Ako se prihodom ne pokrivaju troškovi, smatra se da drvo nema nikakvu vrijednost.

(22) Prihod od prodaje određuje se stupnjevanjem zaliha i količina kategorija drveta. Troškovi (BGN/kubnom metru) povezani sa sječom i primarnom obradom drveta uz prosječnu razinu zahtjevnosti područja za sječu drveta određuju se prema vrsti drveća i kategoriji drveta na zemljištu. Troškovi prijevoza drveta određuju se prema vrsti drveća, kategoriji drveta i prosječnoj prijevoznoj udaljenosti od predmetne čestice. Troškovi prijevoza množe se za svaki kilometar prijevoza koeficijentom koji u obzir uzima razinu zahtjevnosti putnog pravca.

(23) Prosječne tržišne cijene i troškove sječe, primarne obrade i prijevoza drveta redovito bi trebala određivati i ažurirati Izvršna agencija za šume („EFA") ([28]), na temelju ponderiranih prosjeka koji se računaju iz statističkih podataka prikupljenih tijekom razdoblja od tri godine (posljednja godina vrijedi dvostruko).

(24) Tako se dodavanjem vrijednosti vegetacije, kako ju je utvrdio procjenitelj, osnovnoj vrijednosti zemljišta dobiva osnovna cijena čestice šumskog zemljišta.

(25) Osnovna cijena zemljišta smještenog u područjima tzv. „posebne zaštite od urbanizacije", zakonom utvrđenima u određenim regijama Bugarske prilagođava se koeficijentom koji se odnosi na zaštitu uloge šumskog zemljišta u oblikovanju okoliša i njegovih rekreacijskih funkcija. U skladu s odredbama Priloga 19. Uredbi o osnovnim cijenama, osnovna vrijednost šumske imovine smještene u takvim područjima množi se koeficijentom (K) navedenim u tablici 3. ([29]), naime:

Tablica 3.

Prvo područje obale Crnog mora	K = 6;
Drugo područje obale Crnog mora	K = 5;

([28]) Izvršna agencija za šume ranije se zvala Državna agencija za šume ili SFA. Radi dosljednosti u ovoj će se odluci upotrebljavati naziv „EFA".

([29]) U slučajevima u kojima se posjed rasprostire u više od jednog područja, u obzir se uzima viši koeficijent.

Područja odmarališta, odmarališta i naselja od nacionalne važnosti	K = 4;
Šume i zemljišta smještena u područjima koja se prostiru od ruba nacionalnih i općinskih prometnica do linija ograničenja za izgradnju	K = 3
Područja odmarališta, odmarališta i naselja od lokalne važnosti	K = 4;

(26) Naposljetku, na osnovnu cijenu zemljišta u skladu s Prilogom 20. Uredbi o osnovnim cijenama primjenjuje se „koeficijent regulacije tržišta". Taj se koeficijent izražava u BGN/m^2 i kreće se od 10 za zemljišta smještena uz obalu, velika planinska odmarališta i Sofiju do 1 za zemljišta smještena na najneatraktivnijim područjima.

(27) Neovisno o prethodno spomenutom, ako je privatna stranka u okviru transakcije zamjene primila zemljište veće ukupne administrativne cijene od zemljišta kojeg se odrekla, morala je državi platiti naknadu za tu razliku u cijeni. Prema navodima bugarskih nadležnih tijela, država je u pravilu prihvaćala samo one zamjene uslijed kojih bi država primila zemljište veće administrativne vrijednosti. To se pravilo, međutim, odnosi samo na ukupnu administrativnu cijenu čestice u privatnom vlasništvu koja je veća od administrativne cijene čestice u javnom vlasništvu za koju je zamijenjena, a ne njezinu cijenu po kvadratnom metru.

(28) Zabrana zamjene šumskog zemljišta stupila je na snagu 27. siječnja 2009. Razdoblje tijekom kojeg su sporne transakcije zamjene podvrgnute reviziji je stoga od 1. siječnja 2007., datuma pristupanja Republike Bugarske Uniji do 27. siječnja 2009., datuma moratorija na zamjene („razdoblje podvrgnuto reviziji").

2.2. PRENAMJENA ZEMLJIŠTA

(29) Podnositelji pritužbi nadalje navode da su transakcije zamjene često praćene prenamjenom zemljišta iz šumskog u građevinsko te da je ta prenamjena dodatno pojačala razliku između tržišne vrijednosti javnog šumskog zemljišta u vlasništvu vlade zamijenjenog za čestice u privatnom vlasništvu.

(30) Bugarska nadležna tijela objasnila su da postupak prenamjene zemljišta nije uređen odredbama Zakona o šumama (poput transakcija zamjene), nego zasebnim skupom zakona, između ostalog, Zakonom o prostornom planiranju (ZUT) ([30]). Prema tom zakonu bilo koji vlasnik šumskog zemljišta može zatražiti prenamjenu svojeg šumskog zemljišta u građevinsko slanjem zahtjeva izvršnom direktoru EFA-e koja je bila u sastavu Ministarstva poljoprivrede i hrane ([31]). Povjerenstvo (sastavljeno od unutarnjih i potencijalno vanjskih) stručnjaka potom razmatra zahtjev i daje mišljenje izvršnom direktoru koji donosi preliminarnu odluku o zahtjevu. Ako je ta odluka pozitivna i ako se u njoj potvrđuju razlozi zahtjeva i njegova zakonitost, odluka se prosljeđuje svim službama odgovornima za prenamjenu (upravitelju pokrajine, gradonačelniku općine i direktoru regionalne uprave odgovorne za šume).

(31) Na temelju pozitivne preliminarne odluke, vlasnik dotičnoj općini predaje zahtjev za naručivanje, sastavljanje i odobravanje detaljnog glavnog plana. Takav plan zahtijeva savjetovanje sa svim (lokalnim) dionicima. Ako nadležna tijela odobre taj plan te kada on stupi na snagu, vlasnik zemljišta podnosi zahtjev Ministarstvu poljoprivrede i hrane za izuzimanjem tog šumskog zemljišta iz zaštićenog šumskog područja. Ako zahtjev bude prihvaćen, mora se platiti biljegovina koju određuje neovisni procjenitelj u skladu s odredbama Uredbe o osnovnim cijenama.

(32) Nakon što vlasnik šumskog zemljišta nadležnim tijelima plati biljegovinu, pokreće se postupak za izdavanje administrativne odluke o prenamjeni zemljišta. Ovisno o veličini posjeda tu odluku donosi ili Ministarstvo poljoprivrede i hrane (ako se radi o posjedu manjem od 10 hektara) ili Vijeće ministara.

(33) 3. rujna 2009. uveden je moratorij na naknadne prenamjene zamijenjenog zemljišta.

2.3. PRAVNI TEMELJ ZA MJERE

(34) Zamjene, izračun cijena koje se upotrebljavaju u transakcijama zamjene i postupak za prenamjenu zamijenjenog šumskog zemljišta uređeni su sljedećim pravnim tekstovima:

([30]) Objavljeno u bugarskom Službenom listu br. 1. od 2. siječnja 2001.

([31]) Tijekom razdoblja od 1999. do 2007. to je ministarstvo nosilo naziv Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva. Početkom 2008. preimenovano je u Ministarstvo poljoprivrede i hrane. Radi dosljednosti u ovoj će se odluci upotrebljavati aktualni naziv ministarstva. Izvršna agencija za šume (EFA) nekoć je bila dijelom tog ministarstva.

— bugarski Zakon o šumama,

— Uredba o izračunu osnovnih cijena, cijena za zemljište u izuzetim područjima i osnivanju prava uporabe i služnosti u pogledu šuma i šumskog zemljišta,

— Zakon o državnoj imovini ([32]),

— Zakon o obvezma i ugovorima ([33]),

— Zakon o prostornom planiranju.

2.4. KORISNICI

(35) Potencijalni korisnici transakcija zamjene su fizičke osobe, privatna poduzeća i općine, često aktivni u izgradnji nekretnina i/ili turističkoj djelatnosti, koji su zamijenili svoje šumsko zemljište za javno šumsko zemljište.

3. **RAZLOZI ZA POKRETANJE POSTUPKA**

(36) U odluci o pokretanju postupka Komisija je izrazila sumnju u pogledu toga sadrže li transakcije zamjene i/ili kasnija prenamjena zemljišta elemente državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora i bi li takva potpora mogla biti spojiva s unutarnjim tržištem.

3.1. STVARNA VEZA IZMEĐU ZAMJENA I PRENAMJENE ZEMLJIŠTA

(37) Prvo pitanje oko kojeg je Komisija izrazila sumnju odnosi se na navode podnositelja pritužbi da je nakon zamjena u nekoliko slučajeva uslijedila prenamjena zamijenjenog zemljišta iz šumskog zemljišta u građevinsko zemljište.

(38) U svjetlu numeričkih dokaza koje su dostavila bugarska nadležna tijela, Komisija je u odluci o pokretanju postupka primijetila da je od 147 zamjena koje su obavljene u razdoblju koje je podvrgnuto reviziji (2006.–2009.), nakon 15 njih uslijedila prenamjena zemljišta (10 %). Nadalje, Komisija je primijetila da se na transakcije zamjene i na potencijalne zahtjeve za prenamjenom zemljišta primjenjuju različite pravne odredbe te da se za ta dva postupka provode odvojeni administrativni postupci. Na prvi pogled činilo se da ti elementi potvrđuju tezu bugarskih nadležnih tijela da ta dva koraka – u pravilu – nisu stvarno povezana ([34]).

(39) Međutim, bugarska nadležna tijela navela su da su formule za utvrđivanje administrativnih cijena šumskog zemljišta i biljegovina koje je trebalo platiti za prenamjenu zemljišta utvrđene na takvoj razini kojom se osigurava da puna cijena zamjene šumskog zemljišta uz prenamjenu zemljišta, u velikoj mjeri, bude jednaka tržišnoj cijeni sličnog građevinskog zemljišta. To bi moglo ukazivati na to da su nadležna tijela pretpostavila da će mnogi ulagači pokušati spojiti oba koraka u jednu transakciju.

(40) Slijedom toga, Komisija je izrazila sumnju oko toga bi li potencijalne prenamjene dotičnog šumskog zemljišta trebale biti uzete u obzir prilikom određivanja cijene čestice za potrebe transakcija zamjene, tj. bi li zamjenu i naknadnu prenamjenu zamijenjenog zemljišta trebalo smatrati stvarno povezanim.

3.2. POTENCIJALNA DRŽAVNA POTPORA U PRENAMJENI ZEMLJIŠTA

(41) Drugo pitanje oko kojeg je Komisija izrazila sumnju bilo je je li prenamjena zamijenjenog zemljišta mogla dovesti do dodjele državne potpore s obzirom na to da je njome povećana vrijednost zamijenjenog zemljišta.

(42) Komisija je u odluci o pokretanju postupka navela da se na prvi pogled čini da prenamjena zemljišta nije uključivala nikakav prijenos državnih sredstava. Biljegovina koju je trebalo platiti u takvim transakcijama računala se u skladu s pravnim odredbama i – koliko je poznato Komisiji – plaćena je u svim predmetnim slučajevima. Stoga, iako su poduzetnici na koje se odnosi prenamjena zemljišta možda imali koristi od te prenamjene, upravne odluke kojima je ostvarena prenamjena ne bi dovele do dodjele državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. Komisija nije zauzela konačno stajalište o tom pitanju i pozvala je zainteresirane strane da iznesu primjedbe o tome je li u operaciju bila uključena državna potpora.

([32]) Objavljen u bugarskom Službenom listu br. 44 od 21. svibnja 1996. (posljednji put izmijenjen u bugarskom Službenom listu br. 41 od 2. lipnja 2009.).

([33]) Objavljen u bugarskom Službenom listu br. 275 od 22. studenoga 1950. (posljednji put izmijenjen u bugarskom Službenom listu br. 50 od 30. svibnja 2008.).

([34]) Može biti da je nepoznati broj planiranih prenamjena blokiran moratorijem koji je nametnut 2009.

3.3. POTENCIJALNA DRŽAVNA POTPORA U ZAMJENI ŠUMSKOG ZEMLJIŠTA

(43) Komisija je u odluci o pokretanju postupka primijetila da su cijene šumskog zemljišta za potrebe zamjena određivali stručnjaci upotrebljavajući isključivo formule utvrđene u Uredbi o osnovnim cijenama. Komisija je stoga izrazila sumnju oko toga je li primjena tih formula dovela do administrativne cijene koja je bila slična cijenama dobivenim u izravnim transakcijama između dvije privatne strane. Komisija je stoga pozvala Republiku Bugarsku i treće strane da dostave podatke o tržišnim cijenama ostvarenim u potpuno privatnim prodajama (ili transakcijama zamjene) šumskog zemljišta koje su se odvijale u Bugarskoj tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji. Komisija je nadalje pozvala Republiku Bugarsku i treće strane da dostave podatke o razlikama između tih cijena i administrativnih cijena upotrijebljenih za sporne transakcije zamjene i, prema tome, potencijalnim iznosima državne potpore u tim transakcijama. Osim toga, Komisija je pozvala Republiku Bugarsku i treće strane da dostave informacije o pravilima koja su se primjenjivala kada je u pitanju naknada koja je plaćena u transakcijama zamjene u slučaju razlike u cijenama za dvije zamijenjene čestice zemljišta. Naposljetku, Komisija je pozvala Republiku Bugarsku da dostavi dodatne podatke kako bi potkrijepila svoju tvrdnju da sporne zamjene ne utječu na trgovinu unutar Unije.

(44) Komisija je također u svojoj odluci o pokretanju postupka iznijela svoje preliminarno stajalište o tome kako bi trebalo kvantificirati prednost nastalu iz spornih transakcija zamjene, ako se utvrdi da se tim zamjenama dodjeljuje državna potpora:

i. razlika između stvarne tržišne cijene šumske čestice 1 u privatnom vlasništvu i administrativne cijene za česticu 1 utvrđene u skladu s uputama iz Uredbe o osnovnim cijenama;

ii. razlika između stvarne tržišne cijene šumske čestice 2 u javnom vlasništvu i administrativne cijene za česticu 2 utvrđene u skladu s uputama iz Uredbe o osnovnim cijenama.

Iznos državne potpore uključene u transakcije zamjene tada bi bio jednak vrijednosti ii. umanjenoj za vrijednost i.

Bilo kakva novčana naknada do koje je došlo uslijed razlike između administrativnih cijena dviju čestica koje su predmet transakcije zamjene koju je jedna strana platila drugoj također će se uzeti u obzir prilikom računanja elementa potencijalne državne potpore u transakciji.

3.4. SPOJIVOST POTENCIJALNE DRŽAVNE POTPORE

(45) Ako se utvrdi da je postojala državna potpora kao posljedica prenamjene zemljišta i/ili kao posljedica transakcija zamjene, Komisija tada u odluci o pokretanju postupka izražava sumnju oko pitanja može li se takva potpora smatrati spojivom s unutarnjim tržištem i, konkretnije, s člankom 107. stavkom 3. točkom (a) Ugovora te odredbama Smjernica za nacionalnu regionalnu potporu 2007.–2013. ([35]) i/ili člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora i odredbama Smjernica Zajednice za državnu potporu u poljoprivrednom i šumarskom sektoru („Smjernice za šumarstvo") ([36]).

(46) Komisija je stoga zatražila od Republike Bugarske i zainteresiranih strana da dostave opažanja o spojivosti spornih mjera s unutarnjim tržištem.

4. **PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

4.1. PRIMJEDBE PRVOG PODNOSITELJA PRITUŽBE U VEZI SA SUMNJAMA KOJE JE KOMISIJA IZNIJELA U ODLUCI O OTVARANJU POSTUPKA

(47) Prvi podnositelj pritužbe smatra da sporne zamjene predstavljaju državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora, što nije spojivo s unutarnjim tržištem.

(48) U pogledu prvog pitanja oko kojeg je Komisija izrazila sumnju, prvi podnositelj smatra da bi se prenamjene zemljišta i transakcije zamjene trebale smatrati u stvarnosti povezanima. Najprije, podnositelj pritužbe tvrdi da su mnogi korisnici zamjena aktivni u građevinskom i turističkom sektoru, a ne u šumarskim djelatnostima. Drugo, prema navodima prvog podnositelja pritužbe, otkad je na snagu stupio moratorij 2009., zamijenjeno šumsko zemljište u stvarnosti se komercijalno ne eksploatira. Treće, u trenutku kada su se provodile zamjene mnogi su korisnici navodno najavljivali i reklamirali svoje građevinske projekte za zamijenjeno šumsko zemljište kao skijališna ili priobalna odmarališta te su čak i pokrenuli rasprave s nadležnim lokalnim tijelima kako bi osigurali da

([35]) SL C 54, 4.3.2006., str. 13.
([36]) SL C 319, 27.12.2006., str. 1.

dođe do prenamjene zemljišta. Četvrto, podnositelj pritužbe tvrdi da je ista državna agencija (EFA) često bila odgovorna za zaključivanje zamjene i za izuzimanje zamijenjenog zemljišta iz šumskog fonda (EFA i nadležni regulator) ([37]), otvarajući tako put za njegov komercijalni razvoj.

(49) U skladu s tim prvi podnositelj pritužbe smatra da bi prilikom kvantificiranja ukupnog iznosa državne potpore uključene u transakcije zamjene u obzir trebalo uzeti potencijalno ponovno razvrstavanje namjene zemljišta i odgovarajući rast cijene. Stoga bi prema stajalištu podnositelja pritužbe prilikom kvantifikacije potpore trebalo izraditi usporedbe s česticama građevinskog zemljišta kako bi se pravilno iskazala tržišna cijena zamijenjenog zemljišta.

(50) Podnositelj pritužbe također spominje da bi u pogledu privlačnosti područja u kojima su bile smještene vladine šumske čestice bilo razboritije da su vlasti najprije djelovale u smjeru podizanja vrijednosti čestica (npr. prenamjenom zemljišta u građevinsko), a tek potom ustupile te čestice. Prema tvrdnjama podnositelja pritužbe, EFA niti u jednom slučaju u kojem je podnesen zahtjev za zamjenom nije prenamijenila to zemljište prije zamjene. To je, prema navodima podnositelja pritužbe, jasan pokazatelj da je postojala namjera da se priskrbi korist stjecatelju šumskog zemljišta u vlasništvu vlade. Ta je praksa kritizirana i u Izvješću Svjetske banke o bugarskim šumama iz 2009. u kojemu se navodi da postupajući na taj način država stvara gubitke ([38]).

(51) U pogledu drugog pitanja oko kojeg je Komisija izrazila sumnju, tj. je li državna potpora dodijeljena kao posljedica prenamjene zamijenjenog zemljišta, prvi podnositelj pritužbe smatra da, iako je stjecatelj zemljišta platio biljegovinu nakon što je donesena odluka o prenamjeni zemljišta i iako bi taj iznos trebalo oduzeti prilikom kvantifikacije eventualne potpore koja je primljena kao posljedica zamjene, ta biljegovina ne odražava stvarni porast vrijednosti čestice do kojeg je došlo uslijed zamjene. Podnositelj pritužbe nadalje tvrdi da bi u onim slučajevima u kojima je zamjena izvršena prije pristupanja Bugarske Uniji, ali je zemljište prenamijenjeno nakon pristupanja, nezakonita državna potpora dodijeljena stjecatelju zemljišta trebala biti razlika između tržišne vrijednosti predmetne čestice u trenutku zamjene (prije pristupanja) i tržišne vrijednost čestice nakon prenamjene zemljišta (nakon pristupanja).

(52) U pogledu trećeg pitanja oko kojeg je Komisija izrazila sumnju, tj. postojanja državne potpore kao posljedice zamjena, podnositelj pritužbe smatra da formule propisane Uredbom o osnovnim cijenama ne odražavaju tržišnu vrijednost zamijenjenog zemljišta. Podnositelj pritužbe dovodi u pitanje i neovisnost procjenitelja s obzirom na to da, prema njegovom stajalištu, stjecatelj zemljišta može slobodno odabrati prijateljskog procjenitelja što dovodi do znatno niže procjene cijena.

(53) Podnositelj pritužbe također je dostavio dodatne podatke o tržišnim cijenama zamijenjenog šumskog zemljišta ili vrlo sličnog šumskog zemljišta što navodno ukazuje na znatna odstupanja od administrativnih cijena za te čestice. S obzirom na vremensko ograničenje podnositelj pritužbe istražio je samo cijene devet zamijenjenih čestica. Za to su upotrijebljene procjene zemljišta koje su radile banke, kao i podaci iz javnog upisnika nekretnina u Bugarskoj u kojem su prikazane stvarne cijene po kojima su se sklapali poslovi prodaje sličnih čestica. Odstupanja u cijenama koja su utvrđena kretala su se od procjene koja je (upotrebom administrativne cijene) bila manja za 50–65 % do slučajeva u kojima je šumsko zemljište navodno stečeno za 1–2 % njegove tržišne vrijednosti.

(54) Naposljetku, podnositelj pritužbe tvrdi da je činjenica da je protiv bivšeg ravnatelja EFA-e pokrenut kazneni postupak zbog sumnje u sklapanje poslova zamjene na štetu države pokazatelj da i same bugarske vlasti smatraju da je šumsko zemljište isporučeno određenim privatnim stranama daleko ispod tržišne vrijednosti.

(55) U pogledu pitanja narušavaju li zamjene tržišno natjecanje i utječu li na trgovinu među državama članicama, podnositelj pritužbe tvrdi da prema njegovim saznanjima niti jednom od korisnika zamjena šumarska djelatnost nije glavna komercijalna djelatnost. Upravo suprotno, gotovo svi korisnici navodno su se ranije bavili ili imaju poslovne planove za buduće bavljenje gospodarskim djelatnostima ili ulaganjima u jedan od sljedećih sektora: špekulacije nekretninama, građevinarstvo i/ili turizam. Prema navodima podnositelja pritužbe, turizam se po svojoj definiciji odnosi na čitavo unutarnje tržište tako da ga čak i nekoliko slučajeva selektivne potpore mora narušiti. Podnositelj pritužbe nadalje dodaje da je s obzirom na broj i razmjer zamjena stranim ulagačima spriječen ulazak

([37]) Prema navodima podnositelja pritužbe, izuzimanje šuma iz državnog šumskog fonda utječe na kasniju odluku lokalnih tijela u pogledu njihove kasnije uporabe, s obzirom na to da nemaju izbora nego donijeti Detaljan prostorni plan za česticu koja je prestala biti šumsko zemljište i kao takva više nije zaštićena.

([38]) „Bulgaria: Forest Policy Note", 10. ožujka 2009., str. 11., stavak 51., http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1224088560466/BulgariaForestPolicyNote03102009GOB.pdf

na bugarsko tržište. I dok je nekoliko velikih ulagača iz Unije (npr. Lindner, ECE) aktivno u urbanim projektima izgradnje u Bugarskoj (poslovni centri i velike robne kuće), u sve velike projekte obalnih, skijališnih ili golfskih odmarališta navodno su ulagala samo bugarska poduzeća.

4.2. PRIMJEDBE KORISNIKA TRANSAKCIJA ZAMJENE I OSTALIH TREĆIH STRANA

(56) Komisija je primila primjedbe brojnih trećih strana, većina kojih su bile privatne strane u transakcijama zamjene („korisnici"). Komisija primjećuje da je niz korisnika ([39]) izdao tek kratku izjavu u kojoj stoji da u transakcijama zamjene u kojima su bili strane nije bilo državne potpore. Ostali korisnici dostavili su iscrpnija opažanja o sumnjama koje je izrazila Komisija u odluci o pokretanju postupka, a koja će biti razmotrena u nastavku.

4.2.1. **Stvarna veza između zamjena i prenamjene zemljišta**

(57) U pogledu prvog pitanja u vezi s kojim je Komisija izrazila sumnju o postojanju stvarne veze između zamjena i prenamjene zemljišta, većina korisnika ([40]) koji su odgovorili na odluku o otvaranju postupka tvrdi da takva veza ne postoji. Zamjena i kasnija prenamjena zamijenjenog zemljišta odvijala se u dva odvojena postupka od kojih je svaki u nadležnosti različitih državnih tijela koja djeluju neovisno jedno o drugome. Zamjene su u nadležnosti ministra poljoprivrede i hrane ili Vijeća ministara, ovisno o veličini čestice za zamjenu, te EFA-e, dok je prenamjena zemljišta u nadležnosti lokalnih tijela – načelnika općina ili općinskih vijeća, ministra regionalnog razvoja i javnih radova ili regionalnih upravitelja za zemljišta smještena u njihovoj regiji – te je za nju potrebno ishoditi odobrenje detaljnog ili općeg plana prostornog razvoja.

(58) Jedan korisnik ([41]) nadalje dodaje da nema automatske veze između prenamjene zemljišta i porasta njezine vrijednosti. Odluka o prenamjeni zemljišta temeljila bi se na procjeni potrebe da se to učini, što ima širi opseg i često ima prednost nad privatnim interesima vlasnika, te se stoga ne temelji na komercijalnim interesima strana u transakciji zamjene. Drugi korisnik ([42]) napominje da statistički podaci koje su dostavila bugarske nadležna tijela potvrđuju nepostojanje stvarne veze. Naposljetku, ostali korisnici ([43]) smatraju da je pitanje o tome postoji li veza nebitno s obzirom na to da u njihovim konkretnim slučajevima zamijenjeno zemljište koje su stekli nije bilo isključeno iz zaštićenog šumskog zemljišta u svrhu izgradnje niti je pokrenut postupak za prenamjenu tog zemljišta.

(59) U pogledu pitanja bi li potencijalna prenamjena zamijenjenog zemljišta trebala biti uzeta u obzir prilikom određivanja cijene zemljišta, većina korisnika smatra da ne bi, iz različitih razloga. Neki korisnici ([44]) smatraju da bi bilo nepravedno u obzir uzeti hipotetsku mogućnost prenamjene zamijenjenog zemljišta s obzirom na to da je moguće da takva prenamjena nikad neće biti zatražena ili da će biti odbijena zbog neispunjavanja odnosnih upravnih zahtjeva. Strateški smještaj zamijenjenog šumskog zemljišta, koji navodno povećava njegovu vrijednost, trebao bi biti nevažan ako se zemljište ne prenamjenjuje te ako se stečeno zemljište može upotrebljavati samo za zakonom utvrđene svrhe. Stoga jedan korisnik ([45]) smatra da bi se u obzir trebao uzeti konkretni sporazum postignut između strana u zamjeni na dan procjene. U objektivnom i pravednom izračunu tržišne vrijednosti u obzir bi se trebali uzeti i glavni planovi prostornog razvoja (u kojima se dopušta ili ne dopušta izgradnja) koji su na snazi na dan procjene zamijenjenog šumskog zemljišta. Prema tome, trebalo bi utvrditi skup jedinstvenih kriterija koji bi omogućavali razlikovanje između hipotetske mogućnosti i stvarne namjere strana u zamjeni da kasnije pokrenu postupak prenamjene zemljišta.

(60) Osim toga, mnogi korisnici napominju da je za izuzimanje zemljišta iz zaštićenih šumskih područja potrebno platiti naknadu za prenamjenu koja je iznosom jednaka cijeni po kvadratnom metru građevinskog zemljišta u predmetnom području. Stoga ti korisnici tvrde da nemaju ekonomsku korist od prenamjene jer ako se stečeno zemljište prodaje, upotrebljava kao zalog ili se na njemu gradi, vrijednost bi mu bila ista kao i vrijednost građevinskog zemljišta. Sličan su argument iznijeli i Mirta Engineering i Beta Forest, koji napominju da prenamjena zemljišta podrazumijeva dodatne troškove, naime biljegovinu i lokalni porez, kao i troškove projektiranja, što

([39]) Ecobalkani-Bulgaria EOOD, Vihren OOD i Elkabel AD
([40]) To mišljenje poduprli su Foros, Mirta Engineering, Beta Forest, LM Impex, gospodin Gerov, gospodin Babev i gospođa Babeva, gospodin Terziev, gospodin Mihailov i gospođa Mihailova.
([41]) All Seas
([42]) LM Impex
([43]) To su mišljenje poduprli Izgrev, Litex, MIKS, BOIL i gospođa Blagoeva.
([44]) To su mišljenje poduprli gospodin Gerov i gospodin Terziev te gospodin Babev i gospođa Babeva.
([45]) All Seas

dodatno povećava vrijednost nekretnine. I doista, gospodin Mihailov i gospođa Mihailova tvrde da je u njihovom slučaju uvjet za prenamjenu zemljišta bilo plaćanje državnih naknada definiranih u članku 17. Zakona o šumama i u Uredbi o provedbi Zakona o šumama.

(61) Naposljetku, određeni korisnici ([46]) smatraju da je pitanje nebitno s obzirom na to da u njihovim konkretnim slučajevima zamijenjeno zemljište koje su stekli nije bilo isključeno iz zaštićenog šumskog zemljišta u svrhu izgradnje niti je pokrenut postupak za prenamjenu tog zemljišta. Poduzeće MIKS napomenulo je u svom dopisu da je u njegovom ugovoru o zamjenama bugarska država utvrdila da prenamjena zemljišta nije dopuštena.

4.2.2. **Državna potpora u zamjeni šumskog zemljišta**

(62) U pogledu sumnji koje je Komisija izrazila oko pitanja jesu li administrativne cijene za transakcije zamjene dovele do tržišne cijene, korisnici ([47]) su, u vezi s njihovim vlastitim transakcijama zamjene, ponudili nekoliko sličnih argumenata zašto bi to trebalo biti slučaj.

(63) Najprije, jedan korisnik ([48]) tvrdi da se prilikom određivanja administrativnih cijena na temelju Uredbe o osnovnim cijenama u obzir uzimaju objektivni kriteriji poput lokacije zemljišta, važnosti područja te vrsta i važnost biljnih sorti na zemljištu, dok su dva druga korisnika ([49]) ustvrdila da se administrativna cijena zamjene temelji na kriterijima koji su identični onima koji se primjenjuju u zamjenama privatnog šumskog zemljišta između privatnih ulagača koje uključuju zemljište smješteno u blizini lokalne ili nacionalne infrastrukture koje je slično spornim transakcijama zamjene u smislu vrsta biljaka, smještaja u područjima koja su posebno zaštićena od urbanizacije itd. Slično tome, ostali korisnici ([50]) tvrde da su procjene na temelju Uredbe o osnovnim cijenama dovele do administrativnih cijena koje su slične, ili u brojnim slučajevima, veće od tržišnih cijena za šumsko zemljište u Bugarskoj zbog nepostojanja domaćeg tržišta za tu vrstu zemljišta i činjenice da je ono malo privatnih transakcija obavljeno po niskim cijenama. Zamjene su stoga provedene pod ekonomskim uvjetima koji su prevladavali na tržištu.

(64) Drugo, niz korisnika ([51]) iznosi tvrdnju da su proveli procjene zamijenjenih parcela koje su dovele do administrativnih cijena koje su slične ([52]), ili u brojnim slučajevima čak i više od ([53]), tržišnih cijena za šumsko zemljište u Bugarskoj.

(65) Treće, nekoliko korisnika ([54]) kao razlog zbog kojeg bi trebalo smatrati da administrativne cijene približno odražavaju tržišne cijene navode to da u područjima na kojima su obavljene zamjene tih korisnika nije bilo u cijelosti privatnih zamjena ili prodaja.

(66) Naposljetku, nekoliko korisnika ([55]) smatra da bi, s obzirom na to da Ministarstvo poljoprivrede i hrane, primjenom svojih diskrecijskih ovlasti, ima pravo odbiti provedbu zamjene ako država nema interesa da stekne privatno šumsko zemljište te da uvjete ugovora o zamjeni moraju odobriti obje strane (javna i privatna), transakcije zamjene trebalo smatrati komercijalnim transakcijama, a u tom kontekstu država se ponaša kao subjekt u tržišnom gospodarstvu („MEO”).

(67) U pogledu potencijalnog iznosa državne potpore prisutne u transakcijama (tj. razlike između administrativnih i tržišnih cijena šumskog zemljišta), većina korisnika ([56]) odgovorila je da u slučajevima u kojima je zemljište u privatnom vlasništvu vrjednije od zemljišta u javnom vlasništvu, bugarska nadležna tijela nisu pokrila razliku u

([46]) Foros Development, Izgrev, Liteks Komers i Jivka Blagoeva
([47]) To su mišljenje poduprli gospodin Mihailov i gospođa Mihailova, Mirta Engineering, Beta Forest, Elkabel i gospođa Blagoeva.
([48]) Gospođa Blagoeva
([49]) Izgrev i Litex Komers
([50]) Gospodin Gerov, gospodin Babev i gospođa Babeva, te gospodin Terziev (i njihova odvjetnica gospođa Shankova u njihovo ime).
([51]) LM Impex, gospodin Mihailov i gospođa Mihailova, Mirta Eningeering, Beta Forest, Foros Development.
([52]) Elkabel. Kao odgovor na sumnje koje je izrazila Komisija Elkabel je od neovisnog stručnjaka naručio novu procjenu iz koje je vidljivo da, čak i ako bi za neke predmetne čestice tržišna cijena bila viša od administrativnih cijena izračunatih u skladu s Uredbom o osnovnim cijenama, ukupna administrativna cijena svih čestica koje je Elkabel zamijenio bila je veća od njihove tržišne vrijednosti. U nastavku je objašnjeno da je i ukupna administrativna cijena čestica u javnom vlasništvu koje su zamijenjene bila viša od njihove tržišne vrijednosti. Procjenitelj je stoga zaključio da primjena administrativnih cijena nije dovela do dodjele neopravdane prednosti Elkabelu.
([53]) Izgrev, Litex Komers, gospodin Gerov, gospodin Terziev, gospodin Babevi gospođa Babeva, MIKS i BOIL. U slučaju gospodina Mihailova i gospođe Mihailove, vrijednost zamijenjenog zemljišta u privatnom vlasništvu navodno je bila viša (83 322,66 BGN) od one za zemljište u javnom vlasništvu (67 125,00 BGN).
([54]) Gospodin Mihailov i gospođa Mihailova, Mirta Engineering i Beta Forest (u vezi s regijom Novo Oriahovo), Foros Development (u vezi s općinom Burgas), i MIKS i BOIL (u vezi s regijom Nessebar).
([55]) MIKS, BOIL, Foros Development, Mirta Engineering i Beta Forest
([56]) Izgrev, gospođa Blagoeva, MIKSD, BOIL, Mirta Engineering, Beta Forest, gospodin Mihailov i gospođa Mihailova

cijenama. Drugi korisnik ([57]) ustvrdio je da razlika u tržišnim cijenama zamijenjenih privatnih i javnih šuma smještenih u istim ili susjednim područjima u povoljniji položaj stavlja vladu jer su administrativne cijene više od tržišnih cijena koje se slobodno dogovaraju između privatnih vlasnika šuma u predmetnim područjima.

(68) U pogledu drugih uvjeta za utvrđivanje postojanja državne potpore, nekoliko korisnika ([58]) izjavilo je da nisu ispunjeni. Tako neki korisnici ([59]) tvrde da su fizičke osobe na koje se ne primjenjuje bugarski Zakon o državnim potporama i članak 107. Ugovora. U odnosu na državna sredstva ti korisnici napominju da je vlada stekla ta zemljišta nezakonitim izvlaštenjem bez odgovarajuće naknade tako da se ne može smatrati da država raspolaže tim sredstvima. U odnosu na selektivnost, ti korisnici tvrde da se Zakon o šumama primjenjuje *erga omnes* te stoga nikoga ne diskriminira.

(69) Drugi korisnik ([60]) također smatra da uvjeti članka 107. ugovora nisu ispunjeni u pogledu transakcija zamjene, ali iz nešto drugačijih razloga. Najprije, nema prijenosa državnih sredstava jer je zamjena „transakcija dvostruke prodaje" do koje je došlo nakon što je neovisni procjenitelj nekretnina izradio procjenu na temelju objektivnih zakonom propisanih kriterija za izračun cijena. Nije dodijeljena nikakva prednost, niti su privatne strane u zamjeni stavljene u povoljniji položaj od svojih tržišnih konkurenata s obzirom na to da je svaki vlasnik šumskog zemljišta mogao zatražiti zamjenu svog privatnog zemljišta za šumsko zemljište u javnom vlasništvu. Sličan argument iznio je i drugi korisnik ([61]) koji smatra da je sustav razmjena bio opća mjera dostupna svim vlasnicima šumskog zemljišta.

(70) U odnosu na postojanje ekonomske prednosti, većina korisnika ([62]) opovrgla je da je u transakcijama primila takvu prednost s obzirom na to da je, prema njihovim navodima, administrativna cijena zamijenjenog zemljišta bila jednaka ili viša od njegove tržišne cijene.

(71) Naposljetku, u pogledu pitanja narušavaju li transakcije zamjene tržišno natjecanje i utječu li na trgovinu među državama članicama, velika većina korisnika ([63]) odgovorila je da ne djeluje u sektoru izgradnje nekretnina ili turističkom sektoru i/ili da nisu poduzeli nikakve korake kako bi dobili licencu za turoperatore. Nadalje, potvrdili su da zemljište stečeno zamjenom nisu upotrebljavali za proizvodnju drvne građe niti su drvnu građu prodavali u Bugarskoj ili drugim državama članicama. Stoga navode da se ne može tvrditi da je bilo stvarnog ili potencijalnog utjecaja na trgovinu unutar Zajednice. Drugi korisnik ([64]) dodao je da zamjene ne dovode do rasta domaće proizvodnje čime se ograničavaju mogućnosti dostupne poduzećima iz drugih država članica da uvoze proizvode na lokalno tržište.

(72) Ostali korisnici ([65]) ustvrdili su da, kako iz zamjena ne proizlazi prijenos državnih sredstava te kako im se njima ne dodjeljuje ekonomska prednost, ne može se smatrati da one utječu na ravnotežu na tržištu i gospodarske uvjete u kojima poduzeće posluje, tj. traži se početno ulaganje za stjecanje materijalne imovine. Stoga, poduzeća iz drugih država članica mogu ući i poslovati na istom tržištu pod pravednim uvjetima, tako da se ne može reći da su sporne zamjene utjecale na trgovinu među državama članicama.

(73) Naposljetku, jedan korisnik ([66]) objasnio je da šumsko zemljište koje je stekao od države nije prikladno za pošumljavanje. On nadalje smatra da je njegovo zemljište kvalitetnije od onoga koje je primio od države te da iz te transakcije nije proizašla državna potpora. Naposljetku, napomenuo je da se zemljište koje je stekao upotrebljava za mobilno pčelarstvo tako što ljeti služi za ispašu.

4.2.3. **Usklađenost potencijalne potpore**

(74) Iako je Komisija od zainteresiranih strana zatražila da dostave sve dostupne dokaze koji bi joj omogućili da ispita spojivost spornih transakcija zamjene s unutarnjim tržištem, nijedan korisnik to nije učinio.

([57]) Litex Komers.
([58]) BOIL, gospodin Mihailov i gospođa Mihailova
([59]) Gospodin Gerov, gospodin Terziev, te gospodin Babev i gospođa Babeva
([60]) LM Impex
([61]) All Seas
([62]) Izgrev, gospođa Blagoeva, Litex Komers, MIKS, Foros Development, Mirta Engineering i Beta Forest
([63]) Izgrev, Litex Komers, MIKS, BOIL, Mirta Engineering, Beta Forest, gospodin Mihailov i gospođa Mihailova, LM Impex
([64]) LM Impex
([65]) Gospodin Gerov, gospodin Babev i gospođa Babeva te gospodin Terziev
([66]) Gospodin Stoev

5. PRIMJEDBE REPUBLIKE BUGARSKE

5.1. PRIMJEDBE BUGARSKE NA ODLUKU O POKRETANJU POSTUPKA

(75) Bugarska tijela stajališta su da sporne transakcije zamjene ne predstavljaju državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

(76) U odnosu na navodnu stvarnu vezu između transakcija zamjene i prenamjene zamijenjenog šumskog zemljišta, bugarska nadležna tijela napomenula su da se člankom 15. točkom (b) Zakona o šumama dopušta mogućnost podnošenja zahtjeva za prenamjenu šumskog zemljišta bez obzira na način na koji je zemljište stečeno, bilo zamjenom, prodajom ili nekim drugim načinom. Međutim, takvu teoretsku mogućnost ne bi trebalo shvatiti kao čvrsti prethodni dogovor između vlasti i privatne strane u zamjeni o kasnijoj prenamjeni zemljišta.

(77) Bugarska nadležna tijela dostavila su dokaz da su u vezi sa 132 slučaja zamjene koja su se dogodila tijekom razdoblja od 2007. do 2009. predana 24 zahtjeva za prenamjenu zamijenjenog šumskog zemljišta, a pozitivna upravna odluka kojom se dopušta zatražena prenamjena donesena je samo u 15 slučajeva (tj. u 11,4 % svih zamjena).

(78) Bugarska nadležna tijela također su napomenula da se transakcijama zamjene i prenamjenom zemljišta žele postići sasvim različiti ciljevi. Dok se zamjenama nastoji postići konsolidacija i očuvanje bugarskih šuma kako bi se osigurao njihov održiv rast i reprodukcija na dobrobit društva kao cjeline, prenamjenom zemljišta nastoje se postići ciljevi utvrđeni u Zakonu o prostornom planiranju u kojem se predviđaju pravila za inkorporaciju zemljišta u granice aglomeracija u kojima je dopuštena izgradnja u skladu s javnim potrebama i interesima povezanim s održivim razvojem i izgradnjom odgovarajućih uvjeta za život, rad i rekreaciju građana. Osim toga, dok zamjene ovise o odlukama koje donosi ministar poljoprivrede i hrane, prenamjene zemljišta ovise o tome hoće li različita nadležna tijela, naime ministar regionalnog razvoja i javnih radova, regionalni upravitelj ili općinska vijeća, odobriti plan prostornog razvoja. Naposljetku, s obzirom na to da pravo na podnošenje zahtjeva za prenamjenu zemljišta ne proizlazi izravno iz zakona o šumama, nego je potrebno ispuniti zahtjeve propisane drugim zakonima, bugarska nadležna tijela smatraju da hipotetska mogućnost prenamjene zemljišta ne znači da je takva prenamjena u stvarnosti povezana s transakcijama zamjene.

(79) U pogledu pitanja bi li potencijalna prenamjena zamijenjenog zemljišta trebala biti uzeta u obzir prilikom određivanja cijene tog zemljišta, bugarska nadležna tijela ponovila su svoje stajalište da nema izravne veze između cijene po kojoj je zamjena procijenjena i kasnije prenamjene zemljišta. Nadležna su tijela dostavila iscrpni opis postupka koji se mora slijediti u određivanju cijena zamjena (bivši članak 20. stavak 5. i članak 21. Uredbe o osnovnim cijenama) i naknada koje je potrebno platiti za prenamjenu zemljišta. Ta su tijela također napomenula da privatni vlasnici mogu zatražiti prenamjenu šumskog zemljišta bez obzira na način na koji su stekli zemljište, tako da svi ulagači imaju iste prednosti bez obzira na to jesu li šumu stekli od vlade ili u izravnoj transakciji sklopljenoj s privatnom stranom, tako da bi trebalo smatrati da naknade koje se moraju platiti za prenamjenu zemljišta nisu selektivne u odnosu na korisnike.

(80) U pogledu sumnje koju je Komisija izrazila oko toga odražava li metodologija za izračun administrativnih cijena tržišne cijene na ispravan način, bugarska nadležna tijela napominju, prvo, da se administrativne cijene određuju u skladu s odredbama Uredbe o osnovnim cijenama te da je Uredba sastavljena tako da su kao primjer uzete prakse za određivanje administrativnih cijena za šumsko zemljište u drugim državama članicama, ponajprije Njemačkoj. Osim toga, procjene privatnih i javnih šuma provodili su neovisni procjenitelji koji su slijedili jedinstveni skup kriterija.

(81) Drugo, bugarska su nadležna tijela dostavila podatke o svim transakcijama ([67]) koje su uključivale prodaju i kupovinu šuma u privatnom vlasništvu, a koje su obavljene u razdoblju od 2007. do 2009. ([68]). Dostavljeni podaci koji su se odnosili na prosječne cijene imovine u privatnom vlasništvu (tj. „tržišne cijene") sadržavaju sažetak vjerodostojnih tržišnih dokaza u skladu sa zahtjevima točke 34. Dodatnih odredaba Uredbi o osnovnim cijenama. Kada nisu dostupni podaci o transakcijama zaključenim u istom području, dostavljeni su podaci o onima koje su obavljene u područjima smještenim u blizini i koje uključuju šume koje su slične u smislu lokacije i biljnih vrsta. Prema navodima bugarskih nadležnih tijela, na temelju tih podataka može se pokazati da je u većini slučajeva

([67]) Nadležna su tijela navela da je u razdoblju koje je podvrgnuto reviziji obavljeno 567 transakcija prodaje privatnih šuma.
([68]) Nakon tog razdoblja, u siječnju 2009. zabranjena je zamjena vladinog zemljišta u skladu sa starim pravilima i postupcima te je ta praksa prekinuta.

administrativna cijena koja je upotrijebljena za sporne transakcije zamjene u načelu bila viša od tržišnih cijena ostvarenih u izravnim transakcijama između privatnih strana ([69]). U tom smislu, bugarska nadležna tijela dovode u pitanje dokaze koje je dostavio podnositelj pritužbe. S jedne strane, cijene koje su naveli podnositelji pritužbe bile bi, naime, cijene po kojima je zemljište ponuđeno za prodaju, a ne nužno cijene koje su stvarno postignute ili cijene čestica zemljišta koje je već bilo prenamijenjeno pa je tako i biljegovina bila plaćena. S druge strane, tržišna cijena koju je naveo podnositelj pritužbe nije uvijek pouzdana jer je u mnogim slučajevima dobivena samo iz jedne privatne transakcije.

(82) Treće, bugarska su nadležna tijela ponovila da vlada nije pokrivala manjkove između više administrativne ukupne vrijednosti privatnog šumskog zemljišta koje je stekla te da su transakcije zamjene provođene samo ako je vrijednost primljene čestice šumskog zemljišta u privatnom vlasništvu bila veća ili jednaka vrijednosti čestice u vladinom vlasništvu za koju je zamijenjena. Osim toga, privatna je strana morala platiti troškove u iznosu od 2 % od vrijednosti zemljišta.

(83) Naposljetku, bugarska nadležna tijela ističu da je Uredba o osnovnim cijenama mijenjana tri puta otkada je stupila na snagu, i to 2004., 2005. i 2007. Izmjena Uredbe iz 2005. osobito je važna u svjetlu poodmakle faze povrata izvlaštenih šuma i šumskog zemljišta s obzirom na to da je ukazivala na to da su privatne šume već bile dostupne te da je za njima postojala potražnja na tržištu. Ta je izmjena prvenstveno bila usmjerena na to da se promijeni metodologija procjene zemljišta. Pored toga, koeficijenti koji su se odnosili na područja zaštićena od urbanizacije također su povećani, a uvedeno je nekoliko novih kategorija u kojima su utvrđeni dodaci na cijene zemljišta ovisno o kategoriji naselja.

(84) Nadalje, nakon pristupanja Bugarske Europskoj uniji 1. siječnja 2007. koeficijenti iz Uredbe u potpunosti su ažurirani, uključujući one koji su se odnosili na područja zaštićena od urbanizacije i takozvane koeficijente „regulacije tržišta" koji ovise o kategoriji zemljišta. Osim toga, članak 20. stavak 5. Uredbe o osnovnim cijenama izmijenjen je tako što su povećane cijene zamjene zemljišta u vlasništvu vlade za 50 % vrijednosti koeficijenta „regulacije tržišta". Štoviše, uveden je dodatak koji se morao dodati vrijednosti zemljišta u skladu s različitim kategorijama naselja.

(85) Prema navodima bugarskih nadležnih tijela, te izmjene Uredbe o osnovnim cijenama pokazuju da su, unatoč tome što domaće tržište šumskog zemljišta nije bilo dobro razvijeno i u svjetlu skorog pristupanja Bugarske Uniji, vlasti pokušale ažurirati mehanizam procjene utvrđen u Uredbi tako što su osigurale da se temelji na vjerodostojnim tržišnim dokazima. Prema tome, na dan pristupanja Bugarske Uniji izračunate administrativne cijene koje su izračunate na temelju Uredbe o osnovnim cijenama ne bi bile manje od tržišnih cijena za te čestice.

(86) U pogledu sumnje koju je Komisija izrazila oko toga imaju li transakcije zamjene potencijal da naruše tržišno natjecanje i utječu na trgovinu među državama članicama, bugarska nadležna tijela ističu, prvo, da je među privatnim stranama koje su sudjelovale u spornim transakcijama zamjene 81 njih činilo poduzetnike u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. Preostale 51 privatne strane bile su fizičke osobe koje se nisu bavile trgovinom roba i usluga. U tom kontekstu Bugarska ističe da niti Državna agencija za šume niti njezin nasljednik Izvršna agencija za šume od fizičkih osoba koje su obavile zamjenu u razdoblju koje je podvrgnuto reviziji nisu primile nijedan zahtjev za sječu drva ili njihov izvoz.

(87) Drugo, bugarska nadležna tijela tvrde da transakcije zamjene ne mogu utjecati na trgovinu unutar Unije s obzirom na to da su potpomognuta poduzeća aktivna u djelatnostima koje ne uključuju uvoz ili izvoz proizvoda ili usluga. Bugarska nadležna tijela dopunila su podatke koje su već dostavila o količinama drvne građe koja je proizvedena i izvezena u Uniju tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji te su dostavila dokument iz kojeg je vidljivo da nijedna privatna strana koja je stekla javno šumsko zemljište u okviru spornih transakcija nije proizvela, prodala na nacionalnom tržištu ili izvezla drvnu građu iz Republike Bugarske.

(88) Treće, bugarska nadležna tijela smatraju da je turistički sektor (npr. poslovanje turoperatora, putničke agencije, vlasnici hotela i pružatelji pomoćnih turističkih usluga) uređen pravilima utvrđenim u bugarskom Zakonu o turizmu. U tom se zakonu zahtijeva administrativni upis subjekata u javni upisnik koji vodi Ministarstvo gospodarstva, energije i turizma. Osobe koje se bave upravljanjem hotela također se moraju upisati u za to određen upisnik u skladu s člankom 58. Zakona o turizmu. Iz tog razloga samo ona poduzeća koja su upisana u odnosne javne

([69]) Bugarska nadležna tijela ukazuju na dokaze koji pokazuju da je u 105 transakcija zamjene administrativna cijena zamjene bila viša od tržišne cijene koju su dobivale privatne strane u izravnim transakcijama, dok je niža bila samo u 13 slučajeva.

upisnike koje održava Ministarstvo gospodarstva, energije i turizma mogu se smatrati poduzetnicima koji posluju u turističkom sektoru. Provjerom relevantnih upisnika pokazalo se da je samo jedno poduzeće koje je steklo šumsko zemljište u vlasništvu vlade uslijed spornih transakcija zamjene – Kapsi Tours OOD – upisano kao turoperator u smislu Zakona o turizmu.

(89) Četvrto, bugarska nadležna tijela objasnila su da se i od poduzeća koja posluju u sektoru izgradnje nekretnina zahtijeva upis u Središnji strukovni upisnik građevinara koji vodi Bugarska građevinska komora u skladu s mjerodavnim zakonom, odnosno Zakonom o građevinskoj komori ([70]). Bugarska nadležna tijela ističu da su samo tri poduzeća koja su obavila zamjenu s vladom bila upisana kao građevinska poduzeća i mogla na neki način biti uključena u građevinske radove u skladu sa zakonom.

(90) U skladu s tim, bugarska nadležna tijela iznijela su argument da većina poduzeća koja su potencijalno ostvarila korist od spornih transakcija zamjene nisu poslovala u građevinskom i turističkom sektoru. Njihovo je stajalište stoga da se ne može reći da je tržišno natjecanje na relevantnim tržištima, osim u šumarskom sektoru, narušeno tim transakcijama.

5.2. PRIMJEDBE BUGARSKE NA OPAŽANJA PODNOSITELJA PRITUŽBE

(91) Bugarska nadležna tijela slažu se s podnositeljem pritužbe da u zamjenama šumskog zemljišta između države i općina nema državne potpore. Nasuprot tome, smatraju da su navodi podnositelja pritužbe da je većina korisnika aktivna u građevinskom ili turističkom sektoru netočni iz istih razloga koji su objašnjeni u prethodnom odjeljku.

(92) Bugarska nadležna tijela također se ne slažu s načinom na koji je podnositelj pritužbe odredio tržišne cijene šumskog zemljišta usporedbom cijena šumskog zemljišta u različitim godinama (npr. nekoliko godina prije no što su šume zamijenjene) te osporavaju tvrdnju podnositelja pritužbe da su u određenim slučajevima vlasnici zamijenjenog šumskog zemljišta ponudili to zemljište kao zalog za dobivanje zajmova jer to ne bi bilo u skladu s odredbama bugarskog zakona i Zakona o državnoj imovini koji podnositelj pritužbe navodi. Podaci koje je dostavio podnositelj pritužbe sadrže značajne pogreške i nisu u skladu s dostupnim upisnicima imovine i dokumentacijom o zamjenama. Podaci koje je dostavio podnositelj pritužbe također su netočni u pogledu šumskog zemljišta u vlasništvu države koje je stečeno u zamjenama i kasnije ponuđeno kao zalog za zajmove. U svakom slučaju bugarska nadležna tijela objašnjavaju da banke u Bugarskoj osim nekretnina kao zalog traže i drugu likvidnu imovinu kako bi osigurale da će dug biti vraćen. Prema tim tijelima bilo bi stoga netočno podijeliti iznos dodijeljenog zajma s površinom u m^2 zemljišta koje služi kao zalog za hipoteku da bi se odredila cijena po kvadratnom metru. Nadležna su tijela dostavila i mišljenje Prve investicijske banke o mehanizmima za dodjeljivanje zajmova i metodama procjene šuma i šumskih posjeda koje klijenti predlažu kao zalog.

(93) Bugarska nadležna tijela ne slažu se ni s tvrdnjom podnositelja pritužbe da općinska tijela nisu imala nikakvu drugu mogućnost nego donijeti detaljne planove prostornog razvoja za zemljišta koja su bila prenamijenjena. Prema navodima tih tijela sve prenamjene zemljišta temelje se na zakonom propisanim, detaljnim planovima prostornog razvoja koji su javno raspravljeni te su njima izmijenjeni postojeći opći planovi prostornog razvoja za naseljena područja. Ti upravni postupci nisu predmet slobodne ocjene ministra poljoprivrede i hrane koji izdaje pojedinačne upravne obavijesti za izmjene prostornog uređenja zemljišta stranama koje zatraže takvu prenamjenu tek nakon što relevantni detaljni plan prostornog razvoja stupi na snagu.

(94) Nadležna tijela nadalje poriču da su mnoge strane uključene u zamjene imale namjeru prenamijeniti dobivenu šumsku česticu. U skladu s bugarskim Zakonom o šumama takve se prenamjene mogu provesti samo ako se ispuni zahtjev u skladu s postupkom iz članka 14. točke (c) Zakona o šumama (opozvan). Sve druge namjere iznesene u medijima ili na bilo koji drugi način osim u postupku predviđenom zakonom nebitne su i proizvoljne.

(95) Nadležna se tijela ne slažu ni s izjavom podnositelja pritužbe da administrativni način određivanja cijena ne odražava dinamički razvoj gospodarstva. Nadležna tijela vjeruju da je određivanje cijena na temelju Uredbe o osnovnim cijenama odgovarajući način određivanja cijena. Isto tako nije istinito da Uredba nije bila ažurirana s obzirom na to da su 2007. uvedeni novi koeficijenti tako da gospodarskim subjektima nije dodijeljena ekonomska prednost putem već provedenih zamjena.

([70]) SL 108/2006

(96) Nadležna su se tijela usprotivila tvrdnji podnositelja pritužbe da su procjenitelji bili pristrani. Prema tvrdnjama nadležnih tijela ti su procjenitelji sudski stručnjaci čije se poštenje ne može dovoditi u pitanje. Osim toga, u slučaju da vrijednost šumskog zemljišta procijene u korist privatne strane, a ne u skladu s odredbama Uredbe o osnovnim cijenama, nadležna tijela takvu procjenu ne bi prihvatila za potrebe zamjene.

(97) U pogledu tvrdnji podnositelja pritužbe da službeni statistički podaci o vrijednostima/cijenama transakcija koje su dostavila nadležna tijela nisu točni, nadležna tijela napominju da utaja poreza skrivanjem stvarne cijene transakcije prema bugarskom kaznenom zakonu predstavlja kazneno djelo.

(98) Naposljetku, bugarska nadležna tijela odbijaju tvrdnju podnositelja pritužbe da je optužnica protiv bivšeg ravnatelja EFA-e dokaz o postojanju državne potpore u vezi sa zamjenama. Prema tim tijelima postupak protiv dužnosnika koji su sudjelovali u postupcima zamjene šumskog zemljišta u državnom vlasništvu nevažan je za ocjenjivanje postojanja potpore u spornim transakcijama.

5.3. PRIMJEDBE BUGARSKE NA OPAŽANJA OSTALIH TREĆIH STRANA

5.3.1. **Primjedbe Bugarske od 29. rujna 2011.**

(99) Dopisom od 29. rujna 2011. bugarska nadležna tijela odgovorila su na primjedbe koje je dostavilo društvo All Seas u pogledu odluke o otvaranju postupka.

(100) Društvo All Seas zamijenilo je ukupno 157,4 ha šumskog zemljišta u privatnom vlasništvu u općinama Teteven i Gaborovo za otprilike ukupno 57,9 ha šumskih čestica u vlasništvu vlade u općini Balchik ([71]). U tom kontekstu društvo All Seas platilo je bugarskoj državi 138 781 BGN troškova zamjene.

(101) Procijenjena administrativna cijena šumskih čestica u vlasništvu vlade iznosila je 11,99 BGN/m^2. Prema podacima dostupnima bugarskim nadležnim tijelima tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji prosječna tržišna cijena (a to je cijena dogovorena između privatnih strana koje kupuju i prodaju šumske čestice na komercijalnoj osnovi u istom ili obližnjem području unutar iste općine) iznosila je 4,16 BGN/m^2. Prema tome zamjena između društva All Seas i Republike Bugarske provedena je uz plaćanje i nije dovela do ekonomske prednosti u smislu članka 107. Ugovora.

(102) Bugarska nadležna tijela napominju da je društvo All Seas podnijelo zahtjev za prenamjenu šumske čestice u skladu s člankom 14. Zakona o šumama te da je bugarsko Vijeće ministara odobrilo taj zahtjev u skladu s člankom 14d stavkom 2. Zakona o šumama ([72]). Prema saznanjima bugarskih nadležnih tijela ta odluka nije stupila na snagu. Bugarska nadležna tijela slažu se s društvom All Seas da država nije imala izravan utjecaj na prenamjene predmetnog zemljišta (za koje nije postojala karta namjene) te prema toma ta promjena vlasništva do koje je došlo uslijed zamjene ne može biti izraz nikakve zajedničke namjere strana u zamjeni da izvrše prenamjenu zemljišta. Prema bugarskim nadležnim tijelima odlučujući čimbenik u procjeni zamjena mora biti taj je li bilančna vrijednost razmijenjene imovine jednaka. Upravo je to temelj na kojem je bugarska vlada provodila te transakcije. Još jedan razlog zbog kojeg nije bilo državne potpore u prenamjeni zemljišta nakon zamjene jest činjenica da su upravne naknade jednake za sve podnositelje zahtjeva.

(103) Bugarska nadležna tijela nadalje navode da društvo All Seas nije prikupljalo drvnu građu na česticama koje je primilo u zamjeni niti je bilo uključeno u trgovinu drvnom građom s tih čestica unutar Unije. Nadalje, društvo All Seas ne nudi turističke usluge kako su definirane Zakonom o turizmu, niti je ono građevinsko poduzeće u smislu Zakona o građevinskoj komori.

5.3.2. **Primjedbe Bugarske od 4. studenoga 2011.**

(104) Dopisom od 4. studenoga 2011. bugarska nadležna tijela odgovorila su na primjedbe sljedećih trećih strana: Elkabel AD, LM Impex EOOD, Foros Development EAD i Simeon Stoev Mirov.

(105) U pogledu transakcija zamjene obavljenih s društvima Elkabel, LM Impex i Foros Development, bugarska nadležna tijela izjavila su da nisu pokrila razliku u cijenama te da su, u predmetnim slučajevima od privatnih strana primila dodatnu uplatu troškova zamjene. Pored toga, te su strane platile sve lokalne poreze. Naposljetku, nijedno od ta tri društva nije zatražilo prenamjenu stečenog šumskog zemljišta.

([71]) Nalog br. RD 49-269/17.7.2007.
([72]) Odluka br. 602/16.9.2008.

(106) Bugarska nadležna tijela nadalje napominju da u nekim općinama u kojima su razmijenjene čestice smještene nije ni bilo u potpunosti privatnih transakcija tako da nije bilo moguće odrediti tržišnu cijenu razmijenjenih čestica ili je li dodijeljena ekonomska prednost.

(107) Bugarska nadležna tijela nadalje napominju da niti Elkabel niti LM Impex nisu izvoznici drvne građe niti su u skladu s bugarskim zakonom upisani kao građevinska ili turistička poduzeća.

(108) U pogledu Simeona Stoeva Mirova, fizičke osobe koja je zamijenila 5,6 dekara privatnog šumskog zemljišta u Rakitovu, procijenjenog na 3 436 BGN za 5 dekara javnog šumskog zemljišta u Burgasu (selo Kraymorie) procijenjenog na 1 308 BGN, bugarska nadležna tijela smatraju da bi ta zamjena trebala potpasti pod Uredbu *de minimis*.

(109) Iz tih razloga bugarska nadležna tijela smatraju da zamjene s gore spomenutim privatnim stranama ne predstavljaju državnu potporu.

5.3.3. **Primjedbe Bugarske od 16. prosinca 2011.**

(110) Dopisom od 16. prosinca 2011. bugarska nadležna tijela odgovorila su na primjedbe sljedećih trećih strana: V-G-N Confort OOD, Izgrev 5 EOOD, Ecobalkani-Bulgaria EOOD, Vihren EEOD, Liteks Komers AD i Jivka Blagoeva.

(111) U pogledu transakcija zamjene obavljenih s društvima V-G-N Confort, Izgrev 5, Ecobalkani, Vihren i Liteks Komers, bugarska nadležna tijela objasnila su da nisu pokrila razliku u cijenama te da su, u predmetnim slučajevima od privatnih strana primila dodatnu uplatu troškova zamjene. Pored toga, te su strane platile sve lokalne poreze. Naposljetku, društva V-G-N Confort, Ecobalkani i Liteks Komers nisu zatražila prenamjenu šumskog zemljišta u vlasništvu vlade koje su stekla.

(112) Bugarska nadležna tijela nadalje napominju da u nekim općinama u kojima su razmijenjene čestice smještene nije ni bilo u potpunosti privatnih transakcija tako da nije bilo moguće odrediti tržišnu cijenu predmetnih čestica te se ne može sa sigurnošću utvrditi je li gore spomenutim privatnim stranama dodijeljena ekonomska prednost. U slučaju društva Izgrev 5, administrativna cijena zamijenjenog šumskog zemljišta u javnom vlasništvu bila je nešto viša od tržišne cijene ostvarene u sličnim privatnim transakcijama tako da prema stajalištu bugarskih nadležnih tijela nije dodijeljena nikakva prednost. Ista argumentacija primjenjivala bi se i na transakcije s društvom Liteks Komers u kojima bi – prema navodima bugarskih nadležnih tijela – administrativne cijene bile četiri puta više od tržišnih cijena za šumsko zemljište u javnom vlasništvu.

(113) Naposljetku bugarska nadležna tijela napominju da nijedna od gore spomenutih privatnih strana nije izvoznik drvne građe niti je u skladu s bugarskim zakonom upisana kao građevinsko ili turističko poduzeće, tako da transakcije zamjene koje su s njima zaključene ne utječu na trgovinu među državama članicama.

(114) U pogledu transakcije zamjene s Jivkom Blagoevom, fizičkom osobom, došlo je do zamjene 1,9036 ha šumskog zemljišta u privatnom vlasništvu u općini Teteven, procijenjenog na 16 091 BGN, za 0,3001 ha šumskog zemljišta u javnom vlasništvu u području Predela, općini Razlog, procijenjenog na 24 216 BGN. Bugarska država nije pokrila razliku u cijeni, sve troškove zamjene i lokalne poreze platila je Jivka Blagoeva koja nije zatražila prenamjenu zamijenjenog zemljišta. Prema bugarskim nadležnim tijelima ta bi zamjena trebala potpasti pod Uredbu *de minimis*.

(115) U skladu s tim, bugarska nadležna tijela smatraju da nije bilo državne potpore u transakcijama zamjene sklopljenim s gore spomenutim privatnim stranama.

5.3.4. **Primjedbe Bugarske od 25. travnja 2012.**

(116) Dopisom od 25. travnja 2012. bugarska nadležna tijela odgovorila su na primjedbe sljedećih trećih strana: Aqua Estate, Beta Forest, Kosta Gerov, Dimitar Ivanov Terziev, Yavor Iliev Haytov, Valentina Angelova Haytova, Georgi Aleksandrov Babev, Marieta Tihomirova Damyanova, Elizabet Petkova Mihaylova, Svetoslav Petkov Mihaylov, BG Land Co, Mirta Engineering, Miks PS-OOD i BOIL OOD.

(117) Bugarska nadležna tijela slažu se s primjedbama koje su dostavile te fizičke osobe i poduzeća, koji su bili strane u transakcijama zamjene sklopljenim tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji, naime da zamjene ne uključuju državnu potporu nego umjesto toga predstavljaju transakcije koje su provedene prema uvjetima povoljnim za

državu te po cijenama koje nisu niže od tržišnih cijena za slične nekretnine. Osim toga, bugarska nadležna tijela slažu se sa stajalištem gore spomenutih privatnih strana da su transakcije zamjene provedene u skladu s bugarskim nacionalnim zakonima na snazi: Uredbom o osnovnim cijenama i Zakonom o šumama. Naposljetku, neke od tih transakcija trebalo bi smatrati transakcijama koje potpadaju pod Uredbu *de minimis*.

5.4. ODGOVORI BUGARSKE NA ZAHTJEVE KOMISIJE ZA PODACIMA KOJI SU POSLANI TIJEKOM POSTUPKA SLUŽBENE ISTRAGE

(118) U kasnijim podnescima, kao odgovor na zahtjeve za podacima, bugarska nadležna tijela dostavila su tržišne cijene – i za šumsko zemljište u privatnom vlasništvu i za šumsko zemljište u javnom vlasništvu – za sve vrste transakcija zamjene koje su provedene tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji ([73]).

(119) Međutim, u svom podnesku od 19. studenoga 2013. ([74]), bugarska nadležna tijela navela su da je bilo određenih problema u pogledu pouzdanosti podataka koje su dostavili. Osobito za potrebe formule iz uvodne izjave 44., bugarska nadležna tijela dostavila su poštene tržišne cijene za 82 čestice iz spornih transakcija zamjene (60 čestica u javnom vlasništvu i 22 čestice u privatnom vlasništvu). Za preostale čestice dostavili su tržišne vrijednosti na temelju najboljeg pokušaja, navodeći da one ne predstavljaju nužno poštene tržišne vrijednosti. Za preostale predmetne čestice u javnom vlasništvu, bugarska nadležna tijela objasnila su da su cijene koje su navela kao tržišne cijene bile zapravo srednje vrijednosti cijena za različite vrste transakcija sa šumskim zemljištem. Stoga ne predstavljaju nužno poštenu tržišnu vrijednost jer nisu jednake prosječnim cijenama potpuno analognih transakcija.

(120) Slično tome, za preostale čestice u privatnom vlasništvu čiju vrijednost još nije procijenio neovisni stručnjak, bugarska nadležna tijela navela su da su u nekim slučajevima cijene koje su navedene u ispravama o prodaji, a koje su tijela upotrebljavala kao zamjenu za dostavljene tržišne vrijednosti tih čestica, bile blizu ili jednake takozvanim poreznim vrijednostima. Porezna vrijednost čestice nije njezina tržišna vrijednost nego najmanja cijena koja se mora platiti u transakcijama s nekretninama, što znači da bi tržišna vrijednost predmetne čestice u načelu bila veća.

(121) Bez obzira na gore navedeno, bugarska nadležna tijela naglasila su da su podaci koje su dostavili o tržišnim cijenama najbolje procjene koje mogu dobiti s obzirom da: i. u Bugarskoj nema specifičnih pravila za određivanje tržišnih cijena za šumske čestice putem procjene, ii. bi trebalo puno vremena da neovisni stručni procjenitelj provede procjenu o tome kolike bi bile tržišne cijene predmetnih čestica u trenutku zamjene i iii. s obzirom na to da bi takva procjena bila vrlo skupa. Pored toga, bugarska nadležna tijela navela su da su cijene koje su dostavila u svakom slučaju bliže poštenim tržišnim cijenama nego administrativnim cijenama.

(122) Naposljetku, bugarska nadležna tijela na uzorku od 25 transakcija dostavila su podatke o administrativnim cijenama koje su stvarno primijenjene i hipotetskim administrativnim cijenama do kojih bi se došlo primjenom koeficijenata iz Uredbe o osnovnim cijenama kako je ažurirana 2010. Dostavljeni uzorak obuhvatio je 25 transakcija koje se obavljene uglavnom 2009. ili 2008. (samo 6 transakcija u 2007.). Taj je podatak zatražila Komisija kako bi utvrdila je li sustav administrativnih cijena – ako su pravilno ažurirane – bio odgovarajući da bi odrazio tržišne cijene za šumsko zemljište te bi li u svim slučajevima doveo do cijene koja je što je moguće bliža tržišnoj vrijednosti, kako se zahtijeva sudskom praksom.

6. **OCJENA MJERE**

6.1. POSTOJANJE POTPORE

(123) U skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora, sve potpore koje dodjeljuje država članica ili koje se dodjeljuju državnim sredstvima u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili prodaje određene robe u povoljniji položaj, nije u skladu sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj to utječe na trgovinu među državama članicama.

(124) Kako bi se mjera smatrala potporom u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora moraju biti ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti: i. mjera mora biti pripisiva državi i mora se financirati iz državnih sredstava; ii. mora predstavljati prednost u korist primatelja; iii. ta prednost mora biti selektivna; te iv. mjera mora predstavljati narušavanje ili prijetnju narušavanjem tržišnog natjecanja te imati potencijalni utjecaj na trgovinu među državama članicama.

([73]) Te je podatke Bugarska ponovno poslala u proračunskoj tablici koja je poslana Komisiji elektronskom poštom od 21. siječnja 2014. (2014/032997).

([74]) Broj podneska 2013/115208.

(125) Međutim, prije svega, u aktualnom je predmetu potrebno razmotriti i jesu li potencijalni korisnici transakcija zamjene poduzetnici u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. To je potrebno stoga što se, prema toj odredbi, pravila o državnoj potpori primjenjuju samo ako je primatelj potpore poduzetnik.

(126) Sud europske unije („CJEU") za potrebe članka 107. stavka 1. Ugovora pojam „poduzetnik" definira kao svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnosti, bez obzira na svoj pravni status ili na način na koji se financira ([75]). Prema CJEU-u sve djelatnosti koje se sastoje od ponude roba i usluga na tržištu predstavljaju gospodarsku djelatnost ([76]). Stoga se razvrstavanje subjekta kao poduzetnika uvijek određuje u odnosu na specifičnu djelatnost. Subjekt koji se bavi i gospodarskom i negospodarskom djelatnosti treba se smatrati poduzetnikom samo u odnosu na prvu. Poduzetnik ne mora biti pravna osoba; i fizičke osobe mogu se smatrati poduzetnicima u vezi s državnom potporom, pod uvjetom da se bave gospodarskom djelatnosti.

(127) Imajući to na umu, trebalo bi napomenuti da neki korisnici spornih transakcija zamjene nisu obavljali gospodarske djelatnosti sa zamijenjenim šumskim zemljištem tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji niti trenutno obavljaju takve djelatnosti. Zbog toga se ti korisnici ne mogu smatrati poduzetnicima u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora tako da se smatra da u transakcijama zamjene koje su sklopili s bugarskom državom nema državne potpore.

(128) Prema tome, preostali dio ove odluke odnosi se samo na one korisnike spornih transakcija zamjene koji predstavljaju poduzeća u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

6.1.1. **Stvarna veza između zamjene i prenamjene zemljišta**

(129) Prvo pitanje oko kojeg je Komisija izrazila sumnju u svojoj odluci o pokretanju postupka bilo je postoji li stvarna veza između transakcija zamjene i prenamjene zamijenjenog zemljišta koje su korisnici primili. To je važno jer, ako se utvrdi da takva veza postoji, to će utjecati na ocjenu Komisije o tome dovode li transakcije zamjene do ekonomske prednosti i kako bi tu prednost trebalo kvantificirati. Stvarna veza znači da ja namjera stranâ u transakciji zamjene bila, prije nego što je transakcija dovršena, nakon zamjene prenamijeniti zemljište u javnom vlasništvu iz šumskog u građevinsko. Prema tome, dok bi administrativne cijene koje se računaju za transakciju zamjene na temelju Uredbe o osnovnim cijenama bile utemeljene na zamjeni dviju čestica šumskog zemljišta, naknadna prenamjena čestice u javnom vlasništvu, ako bi bila planirana od početka, mogla bi dovesti do manje procjene primljene čestice s obzirom na namjeru da se u budućnosti upotrebljava kao građevinsko zemljište.

(130) Prema Komisiji, činjenica da je nakon spornih transakcija zamjene uvijek – ili bar u najvećem broju slučajeva – uslijedio (odobreni) zahtjev za prenamjenu zamijenjenog šumskog zemljišta koje je korisnik primio u građevinsko zemljište, bila bi objektivan pokazatelj da su strane u tim transakcijama zamjene od samog početka namjeravale prenamijeniti zemljište u javnom vlasništvu nakon zamjene.

(131) Statistički podaci koje su bugarska nadležna tijela dostavila kao odgovor na odluku o pokretanju postupka, a koji potvrđuju podatke iz uvodne izjave 38., pokazuju da su, u vezi sa 132 transakcije zamjene koje su se dogodile tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji, podnesena 24 zahtjeva za prenamjenu zemljišta u građevinsko (što predstavlja 18,2 % ukupnih zamjena) od čega je u 15 slučajeva dano odobrenje za zatraženu prenamjenu (što predstavlja 11,4 % ukupnih zamjena). Na temelju tih podataka, Komisija zaključuje da u većini slučajeva nakon zamjena nije uslijedio zahtjev za prenamjenu zemljišta.

(132) U svakom slučaju, Komisija je zapazila da bugarsko zakonodavstvo predviđa dva odvojena postupka, jedan za zamjenu i drugi za prenamjenu zemljišta te da su dva odvojena državna tijela nadležna za svaku operaciju te da djeluju neovisno jedno o drugom. To je još jedan pokazatelj da u aktualnom predmetu nema stvarne veze između transakcija zamjene i prenamjene zemljišta.

(133) S obzirom na to da se nije pokazalo da postoji veza između transakcija zamjene i prenamjene zamijenjenog zemljišta koje je korisnik primio, Komisija će odvojeno za svaku od tih operacija ispitati postoji li državna potpora u smislu članka 107. stavka 1.

([75]) Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98 *Pavlov i ostali* [2000] ECR I-6451, stavak 74.
([76]) Predmet 118/85 *Komisija protiv Italije* [1987] ECR 2599, stavak 7.; Predmet C-35/96 *Komisija protiv Italije* [1998] ECR I-3851, stavak 36.; Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98 *Pavlov i ostali* [2000] ECR I-6451, stavak 75.

6.1.2. **Postojanje potpore u prenamjeni zemljišta**

(134) Namjena zemljišta je pravna kontrola koju vrše javna tijela nad uporabom i intenzitetom izgradnje neke čestice zemljišta. Kada javno tijelo odobri prenamjenu čestice zemljišta, provodi regulatornu aktivnost i ne djeluje kao gospodarski subjekt.

(135) Samo prednosti koje se dodjeljuju izravno ili neizravno iz državnih sredstava smatraju se potporom u smislu članka 107. Ugovora. U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije ([77]) razlika koja je u toj odredbi napravljena između „potpore koju dodjeljuje država članica" i potpore koja je dodijeljena „državnim sredstvima" ne znači da sve prednosti koje država dodijeli, bilo da se financiraju iz državnih sredstava ili ne, predstavljaju potporu. Razlika je prije namijenjena tek tome da se definicijom obuhvate i prednosti koje izravno dodjeljuje država i one koje dodjeljuje javno ili privatno tijelo koje je imenovala ili osnovala država.

(136) Iako odobrenje javnog tijela da se određena čestica zemljišta prenamijeni iz šumskog u građevinsko zemljište može dovesti do porasta tržišne vrijednosti tog zemljišta, to odobrenje ne predstavlja prijenos državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora: provedba tog regulatornog zadatka ne dovodi do pozitivnog prijenosa sredstava primatelju tog odobrenja, niti iz nje proizlazi odricanje od državnih sredstava s obzirom na to da država nije obvezna u provedbi tog zadatka uspješnim podnositeljima zahtjeva zaračunati naknadu koja predstavlja punu ekonomsku vrijednost koju oni izvlače dobivanjem tog odobrenja ([78]).

(137) Prema tome odluka javnog tijela da prenamijeni određenu česticu zemljišta ne predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

6.1.3. **Postojanje potpore u transakcijama zamjene**

(138) U skladu s ustaljenom sudskom praksom ([79]) prodaja zemljišta ili građevina od strane javnih tijela poduzeću ili pojedincu koji se bavi gospodarskom djelatnosti može dovesti do gospodarske prednosti i stoga predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora, osobito ako nije obavljena po tržišnoj vrijednosti, odnosno ako prodaja nije obavljena po cijeni koju bi privatni ulagač, koji posluje u uobičajenim tržišnim uvjetima, vjerojatno odredio. Isto vrijedi i za transakcije zamjene u kojima je vrijednost zemljišta u javnom vlasništvu koje je primljeno od države veća od vrijednosti zemljišta u privatnom vlasništvu koje je ustupljeno državi.

(139) Međutim, prije nego što razmotri jesu li transakcije zamjene dovele do ekonomske prednosti, Komisija će ispitati jesu li prisutni preostali uvjeti navedeni u uvodnoj izjavi 124. za utvrđivanje državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

(140) Najprije, u pogledu pripisivosti mjere, transakcije zamjene potpadaju pod nadležnost ministra poljoprivrede i hrane ili Vijeća ministara (ovisno o veličini čestice koja će se zamijeniti) i EFA-a, a sve su to državna tijela. Ako transakcija zamjene dovodi do prijenosa šumskog zemljišta u javnom vlasništvu veće vrijednosti od šumskog zemljišta u privatnom vlasništvu koje se ustupa, ona dovodi do prijenosa državnih sredstava u mjeri u kojoj se bugarska država odriče određenih prihoda koje bi mogla ostvariti da je poslovala u skladu s tržišnim uvjetima prilikom obavljanja te transakcije.

(141) Drugo, transakcije zamjene selektivne su utoliko što donose korist samo onim vlasnicima zemljišta koji su zamijenili svoje šumsko zemljište u privatnom vlasništvu za šumsko zemljište u javnom vlasništvu.

(142) Treće, transakcije zamjene narušavaju tržišno natjecanje i utječu na trgovinu među državama članicama. Ako su korisnici zamjena poduzetnici koji nude robe i usluge na određenom tržištu, sve financijske koristi koje proizlaze iz zamjena jačaju njihovu poziciju u usporedbi s drugim poduzetnicima koji se natječu u trgovini istih roba i usluga unutar Unije ([80]). Doista, niz korisnika ([81]) transakcija zamjene u bugarskom Komercijalnom upisniku kao gospodarske sektore u kojima posluje naveo je, između ostalog, nekretnine, turizam, ugostiteljstvo i pošumljavanje.

([77]) Predmet C-379/98 *Preussen Elektra* [2001] ECR I-2099.
([78]) Vidjeti prema analogiji Predmet T 475/04 *Bouygues SA protiv Komisije* [2007] ECR II-2097, stavci 108. do 111. i 123. koji su poduprti u Predmetu C 431/07 P *Bouygues i Bouygues Telecom protiv Komisije* [2009] ECR I-2665, stavci 94. do 98. i 125.
([79]) Predmet C-239/09 *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG protiv BVVG Bodenverwertungs- und –verwatungs GmbH* [2010] ECR I-13083, stavak 34. i Predmet C-290/07 P *Komisija protiv Scott* [2010] ECR I-7763, stavak 68.; Predmet T-244/08 *Konsum Nord ekonomisk förening protiv Komisije* [2011] ECR II-00444, stavak 61.
([80]) Predmet T-288/97 *Friuli-Venezia Giulia* [2001] ECR II-1619, stavak 41.
([81]) To je, između ostalog, slučaj za: All Seas Property 2, Aqua Estate, Beta Forest, BG Land Co, Ecobalkani, MIKS i BOIL.

Ti su sektori na razini Unije otvoreni za tržišno natjecanje. To dokazuje i podatak iz tog istog upisnika u kojem je nekoliko korisnika ([82]) transakcija zamjene kao gospodarski sektor u kojem posluje navelo trgovinu ili (međunarodne) komercijalne djelatnosti. U pogledu argumenta koji su iznijela bugarska nadležna tijela da je potrebno da se poduzeća upišu u za to namijenjene upisnike da bi poslovala u turističkom ili građevinskom sektoru, a da to nije slučaj za većinu poduzeća koja su sudjelovala u transakcijama zamjene, Komisija primjećuje da je pojam „poduzetnik" iz članka 107. stavka 1. Ugovora objektivan koncept, tako da se pitanje nudi li poduzetnik robe i usluge na određenom tržištu i tako natječe s ostalim poduzetnicima i sudjeluje u trgovini unutar Unije utvrđuje u svjetlu djelatnosti koje ti poduzetnici stvarno obavljaju, a ne po tome jesu li ispunili određene nacionalne pravne formalnosti.

(143) Naposljetku, u pogledu prisutnosti gospodarske prednosti, transakcije zamjene odnose se na razmjenu (najmanje) dvije čestice šumskog zemljišta između bugarske države i privatnih strana. Da bi se odredilo jesu li privatne strane stekle ekonomsku prednost uslijed transakcija zamjene, treba se procijeniti i međusobno usporediti tržišna vrijednost zamijenjenih čestica. Ako transakcija zamjene dovede do prijenosa šumskog zemljišta u javnom vlasništvu čija je vrijednost veća od vrijednosti šumskog zemljišta koje privatna strana ustupa, tada se privatnoj strani dodjeljuje ekonomska prednost.

(144) Kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 16., za predmetne su zamjene administrativne cijene bile računate na temelju Uredbe o osnovnim cijenama. Sud Europske unije priznao je da, kada su u nacionalnom zakonu uspostavljena administrativna pravila za izračun tržišne vrijednosti zemljišta za njihovu prodaju od strane javnih tijela, da bi se djelovalo u skladu s člankom 107. Ugovora, primjena tih pravila mora u svim slučajevima voditi do administrativne cijene koja je što je moguće bliža tržišnoj vrijednosti zemljišta ([83]). Kako je tržišna vrijednost teoretska, dopušta se razlika za varijaciju u pogledu dobivene cijene u usporedbi s teoretskom cijenom ([84]).

(145) Od bugarskih nadležnih tijela zatraženo je da dostave podatke o administrativnim cijenama primijenjenim u 132 transakcije zamjene koje su se odvijale tijekom razdoblja podvrgnutog reviziji, kao i o tržišnim cijenama za te iste transakcije. Komisija je od bugarskih nadležnih tijela zatražila i da prilikom određivanja njihove tržišne vrijednosti razmotre i eventualne prethodne ili naknadne transakcije s istim šumskim česticama. Prema tome, iako Komisija smatra da za ocjenu potencijalnih elemenata državne potpore u transakcijama zamjene podrijetlo zamijenjenih šumskih čestica nije bitno, podaci o cijeni – kada su dostupni – uzeti su u obzir.

(146) Bugarska nadležna tijela ukazala su na neke probleme u pogledu pouzdanosti podataka o tržišnim cijenama koje su mogli dostaviti ([85]). Međutim, istodobno su uputila na to da podaci koje su dostavila sadržavaju najbolje procjene tržišnih cijena ([86]). Komisija smatra da su ti podaci dovoljno pouzdane procjene stvarne (tj. „poštene") tržišne vrijednosti predmetnih čestica.

(147) Analiza podataka pokazala je da je za čestice u privatnom vlasništvu upotreba administrativnih cijena dovela do sustavno viših procjena cijena predmetnog šumskog zemljišta u usporedbi s tržišnim cijenama ([87]), dok je za šumsko zemljište u javnom vlasništvu situacija bila slojevitija, jer su utvrđeni i slučajevi viših procjena i slučajevi nižih procjena. U skladu s tim, prilikom određivanja je li uslijed transakcija zamjene korisnicima dodijeljena prednost, jednostavna usporedba tržišne cijene čestice u javnom vlasništvu u trenutku zamjene s tržišnom cijenom čestice u privatnom vlasništvu za koju je zamijenjena nedovoljno bi uzela u obzir sustavnu višu procjenu potonje. Kako bi pravilno ocijenila prednost do koje je došlo uslijed razmjena, Komisija je stoga sastavila formulu kojom se u obzir uzimaju administrativne cijene koje su upotrijebljene u prvim transakcijama. Tom se formulom koja je već navedena u odluci o pokretanju postupka zahtijeva izračun sljedećih iznosa:

i. razlika između stvarne tržišne cijene čestice šumskog zemljišta u privatnom vlasništvu i administrativne cijene za tu česticu utvrđene u skladu s uputama iz Uredbe o osnovnim cijenama; i

ii. razlika između stvarne tržišne cijene čestice šumskog zemljišta u javnom vlasništvu i administrativne cijene za tu česticu utvrđene u skladu s uputama iz Uredbe o osnovnim cijenama.

([82]) To je slučaj npr. za Izgrev, Liteks Comers, LM Impex i VNG Confort.
([83]) Predmet C-239/09 *Seydaland*, naveden gore, stavak 35. Vidjeti i Odluku Komisije od 19. prosinca 2012. u predmetu SA.33167 o predloženoj alternativnoj metodi za procjenu poljoprivrednog i šumskog zemljišta u Njemačkoj koje prodaje javna agencija BVVG (SL C 43, 15.2.2013., str. 7.).
([84]) Vidjeti prema analogiji glavu II. točku 2.(b) Komunikacije Komisije o elementima državne potpore u prodajama zemljišta i građevina od strane javnih tijela (SL C 209, 10.7.1997., str. 3.).
([85]) Dopis od 19. studenoga 2013.; broj podneska 2013/115208.
([86]) To pitanje, zajedno s argumentima Bugarske, detaljno je opisano u odjeljku 5.4.
([87]) Niža ili viša procjena u usporedbi s tržišnom cijenom koju su dostavila bugarska nadležna tijela za predmetnu česticu.

Smatralo bi se da postoji prednost ako je vrijednost ii. umanjena za vrijednost i. pozitivna.

Međutim, svaka novčana naknada koju jedna strana plati drugoj da bi pokrila razliku u administrativnim cijenama dvije čestice koje su predmet transakcije zamjene također se uzima u obzir u određivanju toga je li u transakciji zamjene došlo do prednosti.

(148) Primjenom te formule na podatke koje su bugarska nadležna tijela dostavila o poštenim tržišnim vrijednostima i administrativnim cijenama zamijenjenog šumskog zemljišta, Komisija zaključuje da je korisnicima zamjenâ zemljišta dodijeljena prednost u gotovo 80 % transakcija zamjene koje su provedene tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji, kako je prikazano u tablici 4.

Tablica 4.

Usporedba administrativnih cijena koje su primijenjene u zamjenama i tržišnih cijena koje su dostavila bugarska nadležna tijela

Transakcije zamjene	2007.	2008.	2009.	Ukupno
Dodijeljena prednost (broj slučajeva)	18	48	38	**104**
Kao postotak svih zamjena	*78 %*	*77 %*	*81 %*	***79 %***
Broj izvršenih transakcija	23	62	47	**132**

(149) Gore navedeni podaci prikazuju da administrativne cijene utvrđene za potrebe transakcija zamjene u skladu s Uredbom o osnovnim cijenama nisu u dovoljnoj mjeri odrazile stvarnu tržišnu vrijednost predmetnih šumskih čestica.

(150) Neslaganje između administrativnih cijena koje su upotrijebljene za sporne transakcije zamjene i tržišne cijene predmetnih čestica nastalo je, s jedne strane, zbog činjenice da metodologija koja je upotrijebljena u Uredbi o osnovnim cijenama ne odražava u dovoljnoj mjeri kriterije koje bi tržišni subjekt smatrao važnim za procjenu zamijenjenih čestica šumskog zemljišta niti im pridaje odgovarajuću važnost. Prvo, prosječne vrijednosti zemljišta navedene u Prilogu 1. Uredbi o osnovnim cijenama prema kategorijama zemljišta koje ima iste uvjete za rast biljaka, koje su upotrijebljene kao osnova za određivanje osnovne vrijednosti zemljišta (vidjeti uvodnu izjavu 18.), trebale su biti utvrđene na temelju tržišnih cijena ili računa koji se vode za šume u državnom vlasništvu, ali u stvarnosti su ih određivali stručnjaci na temelju malog broja tržišnih izvora.

(151) Drugo, koeficijenti i dodaci koji su upotrijebljeni kako bi se u izračunu osnovne vrijednosti tog zemljišta u obzir uzela određena obilježja tog šumskog zemljišta i koji su opisani u uvodnim izjavama 18. do 26., sredstvo su administrativnog pojednostavljivanja prije nego pokušaj da se točno izmjeri ekonomska vrijednost koju bi hipotetski tržišni subjekt u sličnoj situaciji dodijelio tim obilježjima. Doista, bugarska nadležna tijela nisu dostavila nikakve ekonomske podatke kojima bi poduprli razine na kojima su ti koeficijenti i dodaci utvrđeni u Uredbi.

(152) S druge strane, čak i ako je metodologija utvrđena u Uredbi o osnovnim cijenama u početku rezultirala tržišnim cijenama za zamijenjeno šumsko zemljište, *quod non*, prosječne cijene, koeficijenti i naknade nikada tijekom razdoblja pod revizijom nisu bili ažurirani kako bi na odgovarajući način odrazili fluktuacije u tržišnim cijenama do kojih je kasnije dolazilo. U skladu sa sudskom praksom ([88]) ako cijene zemljišta ubrzano rastu, administrativnim metodama za izračun cijene zemljišta koje prodaju javna tijela mora se osigurati stalno ažuriranje tih cijena kako bi cijena koju je kupac u stvarnosti platio odražavala, u mjeri u kojoj je to moguće, tržišnu vrijednost tog zemljišta. Tijekom preliminarne faze razmatranja bugarska nadležna tijela objasnila su da su se u skladu s člancima 7.1. i 32. Uredbe o osnovnim cijenama koeficijenti iz te Uredbe za izračun administrativnih cijena trebali ažurirati jednom godišnje. Pored toga, prema podacima koje su dostavila bugarska nadležna tijela tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji tržišne cijene šumskog zemljišta snažno su rasle. Unatoč tome, ažuriranje predviđeno u toj uredbi nikada nije provedeno tijekom tog razdoblja. Bugarska nadležna tijela na temelju novijih promjena na tržištu ažurirala su samo prosječne cijene, koeficijente i dodatke koji su se upotrebljavali za utvrđivanje administrativnih cijena 2010.

([88]) Predmet C-239/09 *Seydaland*, naveden gore, stavak 54.

(153) U skladu s tim Komisija zaključuje da je transakcijama zamjene korisnicima zamjena zemljišta dodijeljena ekonomska prednost u onim slučajevima u kojima upotrijebljene administrativne cijene nisu na odgovarajući način odrazile tržišnu cijenu zamijenjenog zemljišta.

6.1.4. ***De minimis* potpora**

(154) Naposljetku, trebalo bi napomenuti da se u slučajevima kada je pojedinačni korisnik transakcije zamjene primio prednost koja ne prelazi pragove utvrđene u Uredbi Komisije (EU) br. 1407/2013 ([89]), ta prednost neće smatrati državnom potporom te stoga neće potpasti pod zabranu iz članka 107. stavka 1. Ugovora pod uvjetom da su ispunjeni svi drugi uvjeti utvrđeni u toj Uredbi.

(155) Na temelju kvantitativnih podataka koje su dostavila bugarska nadležna tijela, čini se da je u mnogim slučajevima ([90]) iznos potpore koju su korisnici transakcije zamjene primili ispod praga *de minimis* koji iznosi 200 000 EUR.

6.1.5. **Zaključak o postojanju potpore**

(156) U svjetlu prethodno navedenog Komisija zaključuje da transakcije zamjene koje je Republika Bugarska provela tijekom razdoblja podvrgnutog reviziji predstavljaju državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora u onim slučajevima u kojima je protustrana u toj transakciji poduzetnik u smislu te odredbe, u kojima administrativne cijene upotrijebljene za tu transakciju nisu odražavale tržišne cijene te u kojima uvjeti za potporu *de minimis* utvrđenu u Uredbi (EU) br. 1407/2013 nisu ispunjeni.

6.2. ZAKONITOST MJERE

(157) Time što nije prijavila te transakcije zamjene prije njihove provedbe, Republika Bugarska nije ispunila svoje obveze iz članka 108. stavka 3. Ugovora. Te transakcije zamjene stoga predstavljaju nezakonito provedenu državnu potporu.

6.3. SPOJIVOST POTPORE S UNUTARNJIM TRŽIŠTEM

(158) Iako je od bugarskih nadležnih tijela zatraženo da dostave podatke o mogućoj spojivosti tih transakcija zamjene s unutarnjim tržištem, ona su ustrajala na svojim tvrdnjama da te transakcije nisu imale učinak na trgovinu unutar Unije te, prema tome, nisu predstavljale državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora.

(159) U tom pogledu, Komisija napominje da teret dokazivanja spojivosti potpore s unutarnjim tržištem, odstupajući od članka 107. stavka 1. ugovora, snosi prvenstveno predmetna država članica koja mora pokazati da su ispunjeni uvjeti za to odstupanje ([91]).

(160) U svakom slučaju, Komisija napominje da se na prvi pogled čini da nema razloga da bi se transakcije zamjene smatrale spojivim s unutarnjim tržištem, bilo izravno na temelju članka 107. stavka 3. točaka (a) i (c) Ugovora ili na temelju Smjernica koje su utemeljene na tim odredbama.

(161) Stoga se Smjernice Zajednice za državnu potporu u poljoprivrednom i šumarskom sektoru („Smjernice za šumarstvo") ne mogu upotrebljavati kao temelj za spojivost s unutarnjim tržištem za sustav zamjena jer se primjenjuju samo na živa stabla i njihovu prirodnu okolinu u šumama i ostalim šumovitim zemljištima, uključujući mjere za održavanje i osnaživanje ekoloških i zaštitnih funkcija šuma i mjere za promicanje uporabe šuma za rekreaciju te

([89]) Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore (SL L 352, 24.12.2013., str. 1.). Uredbu *de minimis* donijela je Komisija u skladu s člankom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 994/98 (SL L 142, 14.5.1998., str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 733/2013 (SL L 204, 31.7.2013., str. 11.).

([90]) Na temelju preliminarnih izračuna koje je Komisija napravila na temelju kvantitativnih podataka koje su dostavila bugarska nadležna tijela, čini se da samo u 45 od 104 slučaja u kojima je uslijed zamjene privatnoj strani dodijeljena prednost, ta prednost premašuje prag *de minimis*. Međutim, ti izračuni ne isključuju one slučajeve u kojima korisnik zamjene nije bio poduzetnik (što bi smanjilo broj zamjena koje predstavljaju potporu) niti uzimaju u obzir one slučajeve u kojima je isti korisnik ostvario korist u više transakcija zamjene čija ukupna prednost premašuje iznos od 200 000 EUR (čime bi se povećao broj zamjena koje predstavljaju potporu). Bugarska nadležna tijela trebala bi napraviti točnije izračune u kontekstu povrata.

([91]) Predmet T-68/03 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisija* [2007] ECR II-2911, stavak 34.

društvenih i kulturnih dimenzija šuma. Osim toga, troškovi pokriveni potporom koja je dodijeljena u kontekstu zamjena nisu u skladu s prihvatljivim troškovima iz Smjernica za šumarstvo ([92]), s obzirom na to da privatnim stranama nije nametnuta zakonska ili ugovorna obveza da zemljište dobiveno u zamjenama upotrebljavaju kao područja zaštićene prirode. Naprotiv, sve su strane imale pravo zatražiti prenamjenu šumskog u građevinsko zemljište, što su neke od njih i učinile.

(162) Ni Smjernice za nacionalnu regionalnu potporu za razdoblje 2007.–2013. ne daju temelj za spojivost s unutarnjim tržištem. U tom smislu Komisija napominje da bugarska nadležna tijela nisu provela zamjene da bi usmjereno doprinijela regionalnom razvoju. Nadalje, prihvatljivi troškovi nisu definirani, niti je utvrđeno kako će se kontrolirati poticajni učinak potpore te kako će se osigurati poštivanje primjenjivih granica regionalne potpore.

(163) Naposljetku, u raspravama koje su prethodile odluci o otvaranju postupka bugarska nadležna tijela tvrdila su da se zamjenama nastojao ostvariti cilj javne politike – konsolidacija vlasništva nad šumskim zemljištem. Čak i kad bi se moglo utvrditi da konsolidacija šumskog zemljišta predstavlja cilj od zajedničkog interesa, *quod non*, nadležna bugarska tijela nisu dokazala da je dodijeljena potpora bila potrebna za ostvarivanje tog cilja niti da je odabrano sredstvo bilo odgovarajuće.

(164) Također nisu dokazala da je odabranim sredstvom osigurano da dodijeljena potpora bude ograničena na najmanju razinu koja je potrebna da bi se privatne strane potaknule da poduzmu transakcije zamjene. To je, između ostalog, vidljivo iz velikih fluktuacija administrativnih cijena dobivenih upotrebom propisane metodologije. Kada se usporede s tržišnim cijenama koje su dostavila bugarska nadležna tijela, ne čini se da su te administrativne cijene sustavno više ili niže od tržišnih cijena za sličan postotak. Ako se kao primjer uzmu transakcije iz 2007., razlika između tržišnih cijena i administrativnih cijena za čestice u privatnom vlasništvu kretale se od – 503,97 % do + 89,91 % ([93]).

(165) Naposljetku, bugarska nadležna tijela nisu dokazala da transakcije zamjene ne narušavaju tržišno natjecanje do mjere koja je suprotna zajedničkim interesima. U skladu s tim, transakcije zamjene ne mogu se smatrati spojivim s unutarnjim tržištem izravno na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) Ugovora.

(166) Shodno tome, Komisija zaključuje da se potpora dodijeljena u kontekstu transakcija zamjene ne može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem.

7. **POVRAT**

(167) U skladu s člankom 14. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 659/1999, kada se utvrdi da nezakonito dodijeljena potpora nije spojiva s unutarnjim tržištem, primatelji tu potporu moraju vratiti, osim kada bi to bilo suprotno općem načelu zakona. U članku 14. stavku 2. te Uredbe utvrđuje se da ta potpora mora biti vraćena, zajedno s kamatama, od dana kada je ta nezakonita potpora bila na raspolaganju korisnika do dana njezinog stvarnog povrata. Naposljetku, u članku 14. stavku 3. te Uredbe predviđa se da povrat treba biti izvršen bez odlaganja i u skladu s postupcima propisanim u nacionalnom zakonodavstvu predmetne države članice, pod uvjetom da omogućavaju žurnu i učinkovitu provedbu odluke Komisije.

(168) Svrha povrata postignuta je onda kada poduzetnik koji je imao koristi od potpore vrati predmetnu nezakonitu potporu zajedno s odgovarajućim kamatama. Vraćanjem potpore primatelj gubi pravo na povlasticu koju je uživao u odnosu na svoje tržišne konkurente, te se ponovno uspostavlja stanje kakvo je postojalo prije dodjele potpore ([94]). Iako države članice mogu izabrati sredstvo ispunjavanja svoje obveze povrata nezakonite potpore, odabrane mjere ne smiju negativno utjecati na područje primjene i učinkovitost zakona Unije. Država članica može ispuniti svoju obvezu povrata samo ako su odabrana sredstva odgovarajuća za ponovnu uspostavu uobičajenih uvjeta tržišnog natjecanja koji su narušeni dodjelom nezakonite potpore i koja su u skladu s relevantnim odredbama zakona Unije ([95]).

([92]) U stavku 175. točki (g) Smjernica za šumarstvo prihvatljivi troškovi definiraju se kao: „troškovi kupovine šumskog zemljišta koje se upotrebljava ili će se upotrebljavati kao područje zaštićene prirode. Predmetno šumsko zemljište mora na temelju zakonske ili ugovorne obveze u cijelosti i trajno biti stavljeno na raspolaganje za potrebe zaštite prirode". Preostale kategorije prihvatljivih troškova definiranih u stavku 175. Smjernica za šumarstvo nisu odgovarajuće u predmetnom slučaju.

([93]) Za šumsko zemljište u javnom vlasništvu razlika između tržišne cijene i administrativne cijene kreće se od – 6 130,00 % do + 74,98 %. Trebalo bi, međutim, napomenuti da je administrativna cijena za takve čestice bila viša od njihove tržišne cijene samo u 2 od 23 slučaja.

([94]) Predmet C-277/00 *Njemačka protiv Komisije* [2002] ECR I-11695, stavci 74.–76.

([95]) Predmet C-209/00 *Njemačka protiv Komisije*, naveden gore, stavci 57.–58.

(169) Stoga, budući da je utvrđeno da je Republika Bugarska nezakonito provela državnu potporu putem transakcija zamjene, od nje bi trebalo zatražiti da od korisnika tih transakcija zahtijeva vraćanje te potpore.

7.1. IDENTIFICIRANJE KORISNIKA OD KOJIH TREBA ZAHTIJEVATI VRAĆANJE POTPORE

(170) Nezakonitu potporu koja nije spojiva s unutarnjim tržištem moraju vratiti oni poduzetnici koji su u stvarnosti od nje ostvarili korist ([96]). Međutim, ako Komisija nije u mogućnosti u samoj odluci identificirati sve poduzetnike koji su primili nezakonitu potporu koja nije spojiva s unutarnjim tržištem, to će na početku postupka provedbe morati učiniti sama predmetna država članica koja će morati ispitati pojedinačnu situaciju svakog predmetnog poduzetnika ([97]).

(171) U predmetnom slučaju, potencijalni korisnici državne potpore koja nije spojiva s unutarnjim tržištem su one fizičke i pravne osobe koje su sudjelovale u 132 transakcije zamjene s bugarskim nadležnim tijelima tijekom razdoblja koje je podvrgnuto reviziji. Iz te skupine bugarska nadležna tijela trebala bi izuzeti one fizičke i pravne osobe koje nisu „poduzetnici" u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora, kao i one osobe koje su iz transakcija zamjene u kojima su sudjelovale dobile ukupnu prednost koja ne premašuje pragove utvrđene u Uredbi *de minimis*, sve dok te transakcije ispunjavaju i ostale uvjete utvrđene u toj Uredbi. Preostale fizičke i pravne osobe koje su sudjelovale u transakcijama zamjene trebalo bi smatrati korisnicima nezakonito provedene državne potpore od kojih bugarska nadležna tijela moraju zatražiti da vrate prednost primljenu uslijed tih transakcija.

7.2. KVANTIFIKACIJA POTPORE

(172) Komisija po zakonu nije obvezna utvrditi točan iznos koji se mora vratiti, osobito onda kada nema potrebne podatke da bi to učinila. Umjesto toga, dovoljno je da se u odluci Komisije navedu podaci koji državi članici omogućuju da bez previše teškoća odredi iznos koji korisnici trebaju vratiti ([98]).

(173) Kao što je objašnjeno u uvodnoj izjavi 147., Komisija smatra da bi država članica kao početnu točku za određivanje iznosa potpore koja nije spojiva s unutarnjim tržištem i koju svaki korisnik mora vratiti trebala upotrebljavati sljedeću metodologiju:

i. odrediti razliku između stvarne tržišne cijene čestice šumskog zemljišta u privatnom vlasništvu i administrativne cijene za tu česticu utvrđene u skladu s uputama iz Uredbe o osnovnim cijenama; i

ii. odrediti razliku između stvarne tržišne cijene čestice šumskog zemljišta u javnom vlasništvu i administrativne cijene za tu česticu utvrđene u skladu s uputama iz Uredbe o osnovnim cijenama.

Početni iznos državne potpore koja je primljena kao posljedica transakcija zamjene jednaka je vrijednosti ii. umanjenoj za vrijednost i.

Trebalo bi napraviti ispravak tog početnog iznosa u onim slučajevima kada je čestica zemljišta u javnom vlasništvu više administrativne vrijednosti zamijenjena za česticu zemljišta u privatnom vlasništvu niže administrativne vrijednosti. Prema navodima bugarskih nadležnih tijela, u tim slučajevima korisnik je državi morao platiti naknadu da bi se pokrila razlika u vrijednosti između čestica u tim slučajevima. Prema tome, početni iznos potpore trebalo bi smanjiti za iznos naknade koju je korisnik platio bugarskim nadležnim tijelima. Taj bi korisnik dobiveni iznos potom trebao vratiti bugarskim nadležnim tijelima za prednost dobivenu u transakcijama zamjene.

(174) Da bi se odredile tržišne cijene predmetnih čestica, trebalo bi u potpunosti odraziti ekonomsku vrijednost tog zemljišta u trenutku zamjene. Iz podataka sadržanih u podnesku bugarskih nadležnih tijela od 29. kolovoza 2008. čini se da su u nekim slučajevima zgrade i infrastruktura na šumskim česticama koje su pripadale državi bili

([96]) Predmet C-303/88 *Italija protiv Komisije* [1991] ECR I-1433, stavak 57.; Predmet C-277/00 *Njemačka protiv Komisije* („SMI"), [2004] ECR I-3925, stavak 75.

([97]) Predmet C-310/99 *Italija protiv Komisije* [2002] ECR I-2289, stavak 91.

([98]) Predmet C-480/98 *Španjolska protiv Komisije* [2000] ECR I-8717, stavak 25. i Spojeni predmeti C-67/85, C-68/85 i C-70/85 *Kwekerij van der Kooy BV i ostali protiv Komisije* [1988] ECR 219.

izgrađeni i prije nego što je zamjena provedena, čak i kada čestica prije toga nije bila razvrstana kao građevinsko zemljište. Komisija smatra da se u tim slučajevima i vrijednost tih zgrada i/ili infrastrukture treba u potpunosti odraziti u tržišnoj vrijednosti čestice.

(175) Komisija napominje da bugarska nadležna tijela već posjeduju podatke o administrativnim cijenama upotrijebljenim u transakcijama zamjene kao i tržišnim cijenama svih čestica obuhvaćenih tim transakcijama u trenutku zamjene ([99]), tako da bugarska nadležna tijela ne bi trebala imati previše teškoća prilikom određivanja iznosa koje korisnici moraju vratiti na temelju metodologije opisane u uvodnoj izjavi 173. ([100]).

(176) Međutim, u slučajevima kada bugarska nadležna tijela imaju legitimnih razloga za zabrinutost da se ta metodologija ne može primijeniti ili da će dovesti do iznosa koji očito ne odražava na odgovarajući način iznos državne potpore koju je korisnik primio, mogu se odlučiti provesti procjenu tržišnih cijena zamijenjenih čestica u trenutku transakcije angažiranjem neovisnog stručnjaka koji je kvalificiran da obavlja takve procjene i izabran u postupku otvorenog javnog natječaja. Kad se utvrđuje postupak za odabir tog stručnjaka, čak i u slučajevima u kojima ugovor ne premašuje pragove direktiva Unije o javnim nabavama, trebala bi se poštovati načela transparentnosti i jednakog postupanja. Prije svega, postupak javnog natječaja trebao bi biti: i. oglašen na odgovarajući način; ii. utemeljen na objektivnim kriterijima odabira koji su unaprijed poznati; i iii. sadržavati informaciju da će nakon početne faze odabira konačna odluka biti donesena uz sudjelovanje predstavnika službi Komisije. U tim iznimnim slučajevima bugarska nadležna tijela moraju: i. navesti predmetnu česticu (čestice), ii. navesti obrazloženje zašto je u tom konkretnom slučaju potrebna procjena neovisnog stručnjaka, i iii. Komisiji dostaviti prijedlog za neovisnog stručnjaka (odabranog u javnom natječaju) oko kojeg se moraju složiti i Komisija i Republika Bugarska.

(177) Naposljetku, s obzirom na to da je svrha povrata vratiti *status quo ante* kakav je postojao prije dana provedbe transakcije zamjene, Komisija smatra da bi, u svjetlu iznimne prirode sporazuma o zamjeni u vezi sa šumskim zemljištem koje nije bilo komercijalno eksploatirano, Republika Bugarska ispunila svoju obvezu da povrati nezakonito provedenu potporu poništavanjem spornih transakcija zamjene tako što bi predmetne čestice bile vraćene izvornim vlasnicima. Međutim, to bi bio odgovarajući povrat samo kada od datuma transakcije zamjene nije došlo do bitnih izmjena predmetnog šumskog zemljišta u javnom vlasništvu i onog u privatnom vlasništvu. U takvim slučajevima Komisija mora biti obaviještena o predmetnim česticama u roku od dva mjeseca od priopćenja ove Odluke Republici Bugarskoj, trebaju se poništiti odgovarajuće zamjene te bi dokaz o toj operaciji trebalo dostaviti u roku od četiri mjeseca od dana priopćenja ove Odluke.

(178) U svim slučajevima u kojima se zahtijeva povrat, taj se povrat odnosi na razdoblje od trenutka kada je nastala prednost za korisnika, tj. od datuma pravnog akta kojim se korisnicima dodjeljuje pravo da zamijene svoje privatno šumsko zemljište za šumsko zemljište u javnom vlasništvu.

(179) Na iznose za povrat obračunava se kamata od dana kada su ti iznosi stavljeni na raspolaganje korisnicima do njihovog stvarnog povrata. Trebala bi se obračunavati složena kamata u skladu s poglavljem V. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 ([101]) i Uredbom Komisije (EZ) br. 271/2008 ([102]) o izmjeni Uredbe (EZ) br. 794/2004.

(180) Vremenski raspored prema kojem pojedinačni korisnici vraćaju iznose državne potpore trebao bi što je više moguće slijediti onaj utvrđen u Napomeni o povratu ([103]). U svakom slučaju, ne bi se trebali prekoračiti rokovi utvrđeni u tablici 5.

([99]) Te je podatke Bugarska dostavila u proračunskoj tablici koja je poslana Komisiji elektronskom poštom od 21. siječnja 2014. (dalje u tekstu: podnesak 2014/032997).

([100]) Tj. i. tržišne cijene za predmetne šumske čestice i ii. administrativne cijene za predmetne šumske čestice kako su utvrđene u Uredbi o osnovnim cijenama i stvarno upotrijebljene za potrebe transakcija zamjene, u iznosima navedenim u podnesku 2014/032997.

([101]) Uredba Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ (SL L 140, 30.4.2004., str. 1.).

([102]) Uredba Komisije (EZ) br. 271/2008 od 30. siječnja 2008. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 794/2004 o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u (SL L 82, 25.3.2008., str. 1.).

([103]) Napomena Komisije – Ususret učinkovitoj provedbi odluka Komisije kojima se državama članicama nalaže povrat nezakonite državne potpore koja nije spojiva s unutarnjim tržištem (SL C 272, 15.11.2007., str. 4.).

Tablica 5.

Raspored povrata

Vremenski raspored	Aktivnosti
1. U roku od **dva mjeseca** nakon priopćenja ove Odluke Republici Bugarskoj:	Republika Bugarska mora obavijestiti Komisiju o mjerama koje planira poduzeti ili koje je poduzela kako bi provela ovu odluku, a osobito mora: i. dostaviti Komisiji popis svih zamjena na koje se odnosi povrat u kojemu navodi sljedeće podatke: — administrativne i tržišne cijene za šumske čestice u privatnom i u javnom vlasništvu koje su zamijenjene (na temelju podataka koje je Republika Bugarska dostavila u svom podnesku 2014/032997), podatke o dodatnim plaćanjima naknada u svakoj transakciji te nastali iznos potpore koji je potrebno vratiti, — naziv privatne strane u svakoj transakciji te razloge zbog kojih se smatra da ta strana jest ili nije poduzetnik; ii. identificirati slučajeve u kojima će se povrat temeljiti na stručnoj procjeni tržišnih cijena šumskih čestica u trenutku zamjene (uvodna izjava 176.); iii. identificirati slučajeve u kojima će se povrat provesti poništavanjem transakcije zamjene (uvodna izjava 177.).
2. U roku od **četiri mjeseca** nakon priopćenja ove Odluke Republici Bugarskoj:	Za čestice iz točke 1. ii. iznad Republika Bugarska trebala bi imenovati neovisnog stručnjaka koji bi izradio procjenu tih čestica. Taj bi stručnjak trebao biti odabran u otvorenom javnom natječaju te imenovan u dogovoru s Komisijom, nakon što ga prvo predloži Republika Bugarska.
3. U roku od **sedam mjeseci** nakon priopćenja ove Odluke Republici Bugarskoj:	Republika Bugarska Komisiji bi trebala dostaviti izvješće neovisnog stručnjaka o procjeni čestica iz točke 1. ii. iznad.
4. U roku od **osam mjeseci** nakon priopćenja ove Odluke Republici Bugarskoj:	Republika Bugarska trebala bi svim predmetnim korisnicima poslati naloge za povrat u kojima bi bili navedeni točni iznosi potpore koju moraju vratiti.
5. U roku od **dvanaest mjeseci** nakon priopćenja ove Odluke Republici Bugarskoj:	Republika Bugarska mora provesti povrat za sve predmetne transakcije zamjene,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Državna potpora dodijeljena poduzetnicima u kontekstu transakcija zamjene šumskog zemljišta u javnom vlasništvu za šumsko zemljište u privatnom vlasništvu u razdoblju od 1. siječnja 2007. do 27. siječnja 2009. koju je Republika Bugarska stavila na snagu kršeći tako članak 108. stavak 3. Ugovora nije spojiva s unutarnjim tržištem.

Članak 2.

Pojedinačna potpora dodijeljena u okviru transakcija zamjene iz članka 1. ne predstavlja potporu ako u trenutku dodjele ispunjava uvjete utvrđene u uredbi donesenoj u skladu s člankom 2. Uredbe (EZ) br. 994/98 koja se primjenjuje u trenutku dodjele potpore.

Članak 3.

Pojedinačna potpora dodijeljena u okviru transakcija zamjene iz članka 1. koja u trenutku dodjele ispunjava uvjete iz uredbe donesene u skladu s člankom 1. Uredbe (EZ) br. 994/98 ili iz bilo kojeg drugog odobrenog programa potpore spojiva je s unutarnjim tržištem, do najvećih intenziteta potpore koji se primjenjuju na tu vrstu potpore.

Članak 4.

1. Republika Bugarska od korisnika zahtijeva vraćanje potpore nespojive s unutarnjim tržištem koja je dodijeljena u okviru transakcija zamjene iz članka 1.

2. Odstupajući od stavka 1. potpora nespojiva s unutarnjim tržištem od korisnika se može vratiti poništavanjem transakcija zamjene u slučajevima u kojima ni šumsko zemljište u javnom vlasništvu ni šumsko zemljište u privatnom vlasništvu koje je obuhvaćeno transakcijom nije bitno izmijenjeno od datuma te transakcije.

3. Na iznose za povrat obračunava se kamata od dana kada su ti iznosi stavljeni na raspolaganje korisnicima do njihovog stvarnog povrata.

4. Obračunava se složena kamata u skladu s poglavljem V. Uredbe (EZ) br. 794/2004 i Uredbom (EZ) br. 271/2008.

5. Republika Bugarska mora obustaviti plaćanje svih neisplaćenih potpora u okviru transakcija zamjene iz članka 1. s učinkom od dana donošenja ove Odluke.

Članak 5.

1. Povrat potpore dodijeljene na temelju sustava iz članka 1. stupa na snagu odmah i odmah proizvodi učinak.

2. Republika Bugarska mora osigurati da se ova Odluka u potpunosti primjenjuje u roku od dvanaest mjeseci od datuma priopćenja ove Odluke.

Članak 6.

1. U roku od četiri mjeseca nakon priopćenja ove Odluke Republika Bugarska Komisiji dostavlja sljedeće podatke:

(a) popis svih transakcija zamjene u kojemu navodi sljedeće podatke:

— administrativne i tržišne cijene za zamijenjene šumske čestice u privatnom i u javnom vlasništvu, podatke o dodatnim iznosima gotovine koji su uključeni u svaku transakciju te nastali iznos državne potpore,

— naziv privatne strane, tj. korisnika transakcije zamjene u svakoj transakciji te razloge zbog kojih se smatra da ta strana jest ili nije poduzetnik;

(b) slučajeve u kojima će se povrat provesti na temelju tržišnih cijena u trenutku transakcija zamjene utvrđenih u podnesku Republike Bugarske 2014/032997;

(c) slučajeve u kojima će se povrat provesti poništavanjem transakcije zamjene;

(d) slučajeve u kojima će se povrat provesti na temelju iznosâ koje je odredio neovisni stručni procjenitelj te dokumente u kojima se dokazuje da je imenovan takav neovisni stručnjak koji je odabran na javnom natječaju i s čijim se odabirom složila Komisija.

2. U roku od osam mjeseci nakon priopćenja ove Odluke Republika Bugarska Komisiji dostavlja sljedeće podatke:

(a) popis primatelja koji su primili potporu u okviru transakcija zamjene iz članka 1. i ukupan iznos potpore koju je svaki od njih primio na temelju tih transakcija;

(b) ukupan iznos (glavnica i kamata na iznos povrata državne potpore) koji svaki korisnik treba vratiti;

(c) detaljan opis mjera koje su već poduzete i koje se planiraju poduzeti radi usklađivanja s ovom Odlukom;

(d) dokumente kojima se dokazuje da je korisnicima naređeno da vrate potporu.

3. U roku od dvanaest mjeseci nakon priopćenja ove Odluke Republika Bugarska dostavlja dokumente u kojima se dokazuje da su predmetni korisnici u potpunosti vratili potporu.

4. Republika Bugarska u izvješćima koje podnosi svaka dva mjeseca obavješćuje Komisiju o napretku nacionalnih mjera koje poduzima radi primjene ove Odluke sve dok potpora dodijeljena u okviru transakcija zamjene iz članka 1. ne bude vraćena. Na jednostavan zahtjev Komisije dužna je odmah dostaviti informacije o mjerama koje je već poduzela i koje planira poduzeti radi usklađivanja s ovom Odlukom. Također je dužna dostaviti detaljne informacije o iznosima potpore i kamati na iznos povrata državne potpore koje je već povratila od primatelja.

Članak 7.

Ova je Odluka upućena Republici Bugarskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 5. rujna 2014.

Za Komisiju
Joaquín ALMUNIA
Potpredsjednik