ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

13 juli 2022 *

„Staatssteun – Landbouw – Pachtovereenkomst voor landbouwgrond in Estland – Besluit waarbij de steunmaatregel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard en terugvordering van de steun wordt gelast – Voordeel – Bepaling van de marktprijs – Beginsel van de particuliere marktdeelnemer – Ingewikkelde economische beoordelingen – Rechterlijke toetsing – Inaanmerkingneming van alle relevante elementen – Zorgvuldigheidsplicht”

In zaak T-150/20,

Tartu Agro AS, gevestigd te Tartu (Estland), vertegenwoordigd door T. Järviste, T. Kaurov, M. Valberg en M. Peetsalu, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Bottka en E. Randvere als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Derde kamer),

samengesteld als volgt: G. De Baere, president, V. Kreuschitz (rapporteur) en K. Kecsmár, rechters,

griffier: S. Jund, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 13 januari 2022,

het navolgende

* Procestaal: Ests.

Arrest

1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoekster, Tartu Agro AS, de nietigverklaring van besluit C(2020) 252 final van de Commissie van 24 januari 2020 betreffende steunmaatregel SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) – Vermoedelijk illegale steun aan AS Tartu Agro (hierna: „bestreden besluit").

Voorgeschiedenis van het geding

Verzoekster en het pachten van landbouwgrond

2 Verzoekster is een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die in 1997 Tartu Riigimajand, een staatslandbouwbedrijf dat melk, vlees en granen produceert, is opgevolgd. Op 2 oktober 2001 heeft de Republiek Estland in het kader van een niet-openbare aanbestedingsprocedure alle aandelen van verzoekster verkocht aan OÜ Tartland, die in 2002 met verzoekster is gefuseerd.

3 Op 16 november 2000 hebben de Republiek Estland, vertegenwoordigd door haar ministerie van Landbouw, en verzoekster, na een niet-openbare aanbestedingsprocedure (hierna: „aanbesteding"), een pachtovereenkomst (hierna: „pachtovereenkomst") gesloten met een looptijd van 25 jaar voor percelen landbouwgrond met een totale oppervlakte van 3 089,17 ha, gelegen op het grondgebied van de gemeente Tähtvere in het district Tartu, waarvan de Republiek Estland eigenaar is (hierna: „litigieuze pacht").

4 In de pachtovereenkomst was een pachtprijs van 10 000 Estse kronen (EEK) (ongeveer 639 EUR) per jaar overeengekomen, oftewel 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha), en was bepaald dat verzoekster de kosten voor het onderhoud en de verbetering van de percelen zou dragen, met inbegrip van jaarlijkse investeringen ten belope van 400 000 EEK (ongeveer 25 565 EUR of 8,28 EUR/ha) in ontwateringssystemen, uitgaven zou doen ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit voor een totaalbedrag van 3 981 000 EEK (ongeveer 254 432 EUR), met inbegrip van uitgaven voor onder andere gewasbescherming (820 000 EEK), minerale en organische meststoffen (3 100 000 EEK), bekalking (20 000 EEK) en bermonderhoud (41 000 EEK), en alle belastingen zou betalen.

5 De pachtovereenkomst bevatte ook een wijzigingsclausule en is verscheidene malen herzien. Drie van deze herzieningen betroffen de verhoging van de jaarlijkse pachtprijs: op 14 januari 2005 werd deze verhoogd tot 80 000 EEK (ongeveer 5 113 EUR), op 21 maart 2007 tot 250 000 EEK (15 978 EUR) en op 12 mei 2009 tot 416 600 EEK (26 626 EUR), oftewel 136 EEK/ha (8,69 EUR/ha). Deze verhogingen van de pachtprijs zijn met terugwerkende kracht in werking getreden, respectievelijk op 1 januari 2005, 1 januari 2007 en 1 januari 2009.

Administratieve procedure bij de Commissie

6 Op 28 juli 2014 heeft de Europese Commissie een op 24 juli 2014 ingediende klacht geregistreerd, waarin werd betoogd dat het Estse ministerie van Plattelandszaken (voorheen het Estse ministerie van Landbouw) verzoekster onrechtmatige staatssteun had verleend.

7 De Commissie heeft de klacht op 14 augustus 2014 doorgestuurd naar de Estse autoriteiten, met het verzoek informatie te verstrekken en opmerkingen in te dienen. De Estse autoriteiten hebben de gevraagde gegevens verstrekt op 3 oktober 2014.

8 Bij besluit van 27 februari 2017 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU met betrekking tot de litigieuze pacht ingeleid (PB 2017, C 103, blz. 4; hierna: „inleidingsbesluit"), waarbij belanghebbende derden werd verzocht om hun opmerkingen in te dienen.

9 In het inleidingsbesluit heeft de Commissie opgemerkt dat zij niet kon uitsluiten dat het bij de litigieuze pacht om staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ging. Ten eerste was het mogelijk dat verzoekster een voordeel had genoten, met name in de vorm van een pachtprijs onder de marktprijs, hetgeen naar voren lijkt te komen uit een onafhankelijk verslag dat door de Estse autoriteiten is ingediend. In dit verband heeft de Commissie ook het transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke karakter van de aanbesteding ter discussie gesteld. Ten tweede zou het voordeel selectief zijn, aangezien de betrokken landbouwgronden enkel aan verzoekster zijn verpacht. Ten derde was de Commissie van mening dat ook aan de andere voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU leek te zijn voldaan.

10 Op 21 april 2017 hebben de Estse autoriteiten hun opmerkingen ingediend. De Commissie heeft ook opmerkingen ontvangen van twee belanghebbende derden, namelijk de persoon die de klacht van 24 juli 2014 heeft ingediend en verzoekster, die vervolgens op respectievelijk 10 en 12 mei 2017 aan de Estse autoriteiten zijn doorgestuurd. De Estse autoriteiten hebben hun opmerkingen op die van de voornoemde klager ingediend op 28 juni 2018.

11 Op 11 en 19 juni 2017 heeft de klager aanvullende opmerkingen ingediend met vijf bijlagen. De Commissie heeft deze opmerkingen op 3 juli 2017 doorgestuurd naar de Estse autoriteiten, die op 21 juli 2017 hun opmerkingen hebben overgelegd.

12 Bij brief van 30 augustus 2017 heeft verzoekster contact opgenomen met de Commissie, die op 11 september 2017 heeft geantwoord. De klager heeft contact opgenomen met de Commissie bij brieven van respectievelijk 9 januari 2018, 30 januari 2019 en 14 juli 2019, waarop de Commissie heeft geantwoord op respectievelijk 7 februari 2018, 1 maart 2019 en 17 juli 2019.

13 Op 7 februari 2019 heeft de Commissie een teleconferentie met de Estse autoriteiten georganiseerd en op 15 februari 2019 heeft zij hun een verzoek om aanvullende inlichtingen verstuurd, waarop deze autoriteiten op 17 april 2019 hebben geantwoord.

14 Op 24 januari 2020 heeft de Commissie het bestreden besluit vastgesteld en geconcludeerd dat de litigieuze pacht voldeed aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU en dus staatssteun vormde (overweging 153 van het bestreden besluit).

Conclusies van partijen

15 Verzoekster vraagt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie in de kosten te verwijzen.

16 De Commissie vraagt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster in de kosten te verwijzen.

In rechte

17 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster formeel acht middelen aan. Aangezien het eerste formeel aangevoerde middel enkel overwegingen inzake de ontvankelijkheid betreft, moeten de zeven andere formeel aangevoerde middelen worden onderzocht.

18 Verzoekster voert in wezen aan dat de Commissie bij haar beoordeling („kennelijke") fouten heeft gemaakt op juridisch, procedureel en feitelijk vlak met betrekking tot, ten eerste, de vraag of de aanbesteding in overeenstemming is met de vereisten ter waarborging van marktvoorwaarden, ten tweede, de vraag of de pachtprijs in de pachtovereenkomst conform de marktprijs is, ten derde, de kwantificering van het voordeel, ten vierde, de kwalificatie van de steun als nieuwe steun, ten vijfde, de verplichting tot terugbetaling van een deel van de steun, ten zesde, de verplichting tot terugvordering van de steun door de Republiek Estland en, ten zevende, de onverenigbaarheid van de steun met de interne markt.

19 Het Gerecht acht het opportuun om eerst de wettigheid van het bestreden besluit te toetsen wat betreft de beoordeling of de in de pachtovereenkomst bepaalde pachtprijs marktconform was en wat betreft de kwantificering van het voordeel.

20 Met haar derde en haar vierde formele middel betwist verzoekster in wezen dat in casu is voldaan aan de voorwaarde inzake het bestaan van een economisch voordeel, zoals neergelegd in artikel 107, lid 1, VWEU. Meer in het bijzonder betoogt verzoekster dat de Commissie in de overwegingen 131 tot en met 148 van het bestreden besluit ten onrechte heeft geconcludeerd dat de litigieuze pacht haar een voordeel heeft verschaft op grond dat de door verzoekster betaalde pachtprijs in de periode 2000-2017 onder een marktprijs lag, en in de overwegingen 154 tot en met 165 van dit besluit ten onrechte heeft geconcludeerd dat dit voordeel overeenstemde met het verschil tussen het gemiddelde bedrag volgens de jaarlijkse ramingen van het markttarief voor de pacht van de betrokken stukken grond en de pachtprijs die daadwerkelijk voor deze stukken grond was betaald, vermeerderd met de helft van de jaarlijkse investeringen in het ontwateringssysteem alsmede de in naam van de eigenaar betaalde onroerendgoedbelasting.

21 Concreet betoogt verzoekster dat het Uus Maa-verslag, waarop de Commissie zich voor de periode 2000-2014 heeft gebaseerd, onbetrouwbaar is voor zover, ten eerste, in dit verslag voor pachtprijzen bandbreedten per periode worden genoemd waarbinnen het maximumbedrag soms meer dan het dubbele van het minimumbedrag bedraagt, en, ten tweede, de werkelijke prijzen tot 20 % kunnen afwijken ten opzichte van hetgeen daarin is aangegeven. Zij laakt het feit dat de Commissie de marktprijs heeft vastgesteld op basis van het rekenkundig gemiddelde van de minimum- en maximumbedragen van deze bandbreedten. Volgens haar kunnen zowel het minimumbedrag als het maximumbedrag binnen een bandbreedte, en zelfs een pachtprijs die tot 20 % van een dergelijk bedrag afwijkt, als marktconform worden beschouwd. Door uit te gaan van het rekenkundig gemiddelde van dit onduidelijke deskundigenverslag is de Commissie haar onderzoeks- en motiveringsplicht niet nagekomen. De gegevens van het Estse bureau voor de

statistiek, die als vergelijkingsbasis worden gebruikt voor de periode 2015-2017, vormen geen deskundigenonderzoek en houden geen rekening met de specifieke kenmerken van de betrokken stukken grond.

22 Verzoekster voert aan dat de Commissie, om na te gaan of de Estse Staat zich al dan niet als een particuliere marktdeelnemer heeft gedragen, rekening moest houden met de economische context en overwegingen ten tijde van de sluiting van de pachtovereenkomst in 2000. Op dat tijdstip was de toetreding van de Republiek Estland tot de Unie onzeker, was de markt voor landbouwgrond zwak en waren de waarde van de grond en de pachtprijzen laag.

23 Verzoekster betoogt dat de investeringen in de verbetering van de grond, alsmede de uitgaven voor het onderhoud van de grond en andere kwalitatieve verbeteringen, zoals bepaald in de pachtovereenkomst, volledig in de pachtprijs moeten worden opgenomen. Uit het Uus Maa-verslag blijkt dat het in 2000 niet gebruikelijk was om dergelijke verplichtingen op te leggen, en evenmin om langlopende pachtovereenkomsten voor een zo grote oppervlakte te sluiten. Er bestaan dus geen vergelijkbare overeenkomsten en de pachtprijs omvat noodzakelijkerwijs de waarde van deze verplichtingen.

24 Volgens verzoekster heeft de Commissie noch aan haar bewijsplicht, noch aan de op haar rustende procedurele vereisten voldaan. Zij is met name van mening dat de Commissie de feiten en de economische gegevens onjuist heeft uitgelegd en het bewijsmateriaal selectief heeft beoordeeld. Uit het Uus Maa-verslag blijkt dat voor de grond ten zuiden van Tartu grondverbeteringssystemen nodig waren die leidden tot extra kosten, dat de aanleg van dergelijke systemen een investering in de goederen van de landeigenaar vormde en dat bodemverrijkingssverplichtingen niet gebruikelijk waren. Verder komt uit dit verslag naar voren dat er geen enkele andere nieuwe pachtovereenkomst op de markt was gesloten die zo gunstig was geweest voor de eigenaar als de overeenkomst in geding, dat particuliere verpachters een lager reëel jaarlijks netto-inkomen hadden als gevolg van inkomsten- en onroerendgoedbelastingen en dat de pachtovereenkomst niet vergelijkbaar was met een gewone pachtovereenkomst.

25 Verzoekster betoogt dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met het feit dat, volgens de in het Uus Maa-verslag vermelde gegevens, de bruikbare oppervlakte van de betrokken stukken grond slechts 2 833,596 ha bedraagt, ofwel 83 % van de totale oppervlakte van die grond. Volgens haar is de werkelijke pachtprijs die zij heeft betaald dus 16,7 % hoger dan die welke in de pachtovereenkomst is bepaald. Bovendien bestaan de betrokken stukken grond voor een aanzienlijk deel uit wegen en andere niet-bruikbare gronden.

26 Verzoekster voegt hieraan toe dat ook de analyse van AS Pindi Kinnisvara (hierna: „Pindi Kinnisvara-analyse”), die de Estse autoriteiten in het kader van de administratieve procedure hebben overgelegd en waaraan de Commissie is voorbijgegaan, aantoont dat de pachtprijs in overeenstemming is met de marktvoorwaarden.

27 De Commissie betwist verzoeksters argumenten.

28 Zij herinnert eraan dat zij, alvorens correcties toe te passen, de door verzoekster in de betrokken jaren betaalde pachtprijs heeft vergeleken met de gemiddelde jaarlijkse pachtprijs die volgt uit het Uus Maa-verslag en uit de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek. Dit verslag bevat een geloofwaardige raming van de pachtprijzen die in de periode 2000-2014 in het district Tartu werden gehanteerd. De Commissie preciseert dat zij is uitgegaan van de gemiddelde raming van

de pachtprijzen die in dat verslag stonden vermeld en dat het gebruikelijk is om dergelijke ramingen en bandbreedten te gebruiken voor vergelijkingen. De betrokken stukken grond verschillen niet van de gemiddelde grond in Estland en een vergelijking met de laagste prijs binnen deze bandbreedten, zoals voorgesteld door verzoekster, zou het voordeel hebben onderschat. De Commissie is dus van mening dat zij een voorzichtige en evenwichtige aanpak heeft gevolgd door uit te gaan van de gemiddelde pachtprijzen en objectieve gegevens. Bovendien is dit verslag door de Estse autoriteiten overgelegd en heeft verzoekster geen betrouwbaarder bewijs kunnen overleggen.

29 De Commissie is van mening dat de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek, zoals gebruikt voor de periode 2015-2017, betrouwbaar bewijs vormen. Zij geeft aan dat zij in het bestreden besluit heeft uiteengezet dat die gegevens niet het resultaat waren van een deskundige raming van de pachtprijs van de stukken grond, maar een weergave van de in die periode gerapporteerde gemiddelde pachtprijzen. Zij merkt op dat deze gegevens de enige betrouwbare informatie waren waarover zij beschikte en dat de verkregen resultaten overeenstemden met die over de periode 2000-2014. Noch verzoekster, noch de Estse autoriteiten hebben aangetoond dat de waarde van de betrokken stukken grond lager was dan de gemiddelde waarde van de landbouwgrond in Estland. Verzoeksters financiële situatie geeft evenmin blijk van een lagere waarde. De Commissie voegt hieraan toe dat het feit dat de statistische gegevens geen rekening kunnen houden met alle bijzonderheden van een bepaald perceel, niet betekent dat zij deze gegevens ten onrechte heeft gebruikt.

30 De Commissie is van mening dat zij rekening heeft gehouden met de context ten tijde van het sluiten van de pachtovereenkomst en merkt op dat verzoekster wat dit betreft geen enkele leemte in het bestreden besluit aanvoert. Zij preciseert dat, ook al was de marktprijs aanvankelijk vrij laag, zij in dit besluit heeft aangetoond dat de pachtprijs van verzoekster, ondanks de doorgevoerde prijsverhogingen, in de gehele periode 2000-2017 onder deze marktprijs was gebleven.

31 De Commissie betwist verzoeksters stelling dat alle investeringen die voor de betrokken stukken grond waren verricht in de pachtprijs moest worden opgenomen. Investeringen in de verbetering en het onderhoud van de grond en de verbetering van de bodemkwaliteit zijn werkingskosten die, in het belang van de exploitant, in het kader van de jaarlijkse landbouwproductiecyclus worden gemaakt. De Commissie merkt op dat verzoekster zich niet in een specifieke situatie bevond die in aanmerking moest worden genomen, aangezien deze kenmerken tot uitdrukking kwamen in de pachtprijzen die gangbaar waren op de markt en alle landbouwgrond in Estland in de betrokken periode grote investeringen vergde. Zij betoogt dat de verbetering van de vruchtbaarheid ten eerste eigen is aan het bedrijven van landbouw, ten tweede geen bewijs vormt dat de waarde van de betrokken stukken grond aanzienlijk verschilde van die van de gemiddelde landbouwgrond in Estland, en ten derde niet verklaart waarom de pachtprijs onder de marktprijs lag. Volgens de Commissie was een lagere pachtprijs enkel gerechtvaardigd indien de bodem minder vruchtbaar was geweest dan gemiddeld of indien de bodemvruchtbaarheid was verslechterd. Wat de investeringen in het ontwateringssysteem betreft, stelt zij dat zij heeft erkend dat de Estse Staat als eigenaar van bepaalde onderhoudskosten was bevrijd en van een waardestijging van de grond had geprofiteerd. Aangezien deze investeringen de wettelijke vereisten overschreden en eveneens aan verzoekster ten goede kwamen, is de Commissie van mening dat het neerkomt op een voorzichtige raming wanneer rekening wordt gehouden met de helft daarvan. Volgens haar toont dit ook aan dat zij rekening heeft gehouden met de verbeteringen van de grond, met name van de vruchtbaarheid daarvan.

32 De Commissie is van mening dat het argument inzake de bewijslast op ongegronde beweringen is gebaseerd en dus niet ter zake dienend is. Zij betoogt dat de Pindi Kinnisvara-analyse een deskundigenonderzoek achteraf vormt dat niet in het kader van de administratieve procedure is overgelegd en niet kan afdoen aan de bewijskracht van het Uus Maa-verslag, dat door de Estse autoriteiten in diezelfde procedure is overgelegd en is gebaseerd op gegevens met betrekking tot de relevante periode. In dupliek merkt zij evenwel op dat deze analyse niet door verzoekster, maar in de loop van deze procedure door de Estse autoriteiten is verstrekt. Zij wijst erop dat, aangezien deze analyse in opdracht van verzoekster is uitgevoerd, aan de Estse autoriteiten een onafhankelijke beoordeling is gevraagd, te weten het Uus Maa-verslag. Het was dus niet meer nodig een standpunt in te nemen over deze partijdige analyse, die door de Estse autoriteiten als ingetrokken werd beschouwd. Ter terechtzitting heeft de Commissie, in antwoord op mondelinge vragen van het Gerecht, verduidelijkt dat zij de betrokken analyse wegens de brief van de Estse autoriteiten van 7 oktober 2015 en de daaropvolgende correspondentie met die autoriteiten als ingetrokken had kunnen beschouwen. Volgens de Commissie maakte die analyse ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit dus geen deel meer uit van het administratieve dossier en hoefde zij in dat besluit niet te worden vermeld. Het Gerecht heeft van deze toelichtingen akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

33 De Commissie benadrukt dat, aangezien de raming van het voordeel een ingewikkelde economische beoordeling is, zij over een discretionaire bevoegdheid beschikt om te bepalen welk bewijsmateriaal en welke onderzoeksmethode het meest geschikt zijn om te gebruiken. Wat de correcties betreft die op de aanvankelijke resultaten van de vergelijking zijn toegepast, voert zij aan dat zij haar aanpak heeft toegelicht en zich op het bewijsmateriaal heeft gebaseerd om alleen de nodige aanpassingen aan te brengen. Verzoekster heeft niet aangetoond dat een van deze stappen ongeschikt was en heeft evenmin aangetoond dat er sprake is van een kennelijke beoordelingsfout.

34 De Commissie voegt daaraan toe dat verzoekster in 2000 landbouwsteun heeft ontvangen voor een oppervlakte van 2 912,76 ha, waaruit blijkt dat het gaat om een groot stuk grond, dat bestaat uit vele verschillende soorten percelen die in waarde verschillen. Voor een dergelijk stuk grond is een gemiddelde prijs dus representatief.

35 Uit de vaste rechtspraak van het Hof volgt dat de maatregelen die, in welke vorm ook, ondernemingen direct of indirect kunnen begunstigen of die moeten worden beschouwd als een economisch voordeel dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen, als staatssteun worden aangemerkt (zie arrest van 17 september 2020, Compagnie des pêches de Saint-Malo, C-212/19, EU:C:2020:726, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Volgens vaste rechtspraak kan de levering van goederen of de verrichting van diensten op gunstiger voorwaarden staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie arresten van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, EU:C:1996:285, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 1 juli 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Commissie, T-62/08, EU:T:2010:268, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 februari 2012, Land Burgenland/Commissie, T-268/08 en T-281/08, EU:T:2012:90, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 In het geval een stuk grond wordt verpacht tegen een vermeende voorkeursprijs – een transactie die vergelijkbaar is met de verkoop van grond door een overheidsinstantie aan een onderneming – moet worden nagegaan of de door de vermeende begunstigde van de steun betaalde prijs overeenkomt met een prijs die hij onder normale marktvoorwaarden niet had kunnen krijgen. In

die omstandigheden is het steunbedrag gelijk aan het verschil tussen hetgeen de begunstigde werkelijk heeft betaald en hetgeen hij destijds onder normale marktvoorwaarden had moeten betalen (zie in die zin arrest van 9 december 2015, Griekenland en Ellinikos Chrysos/Commissie, T-233/11 en T-262/11, EU:T:2015:948, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 De Commissie moest dus onderzoeken of de door verzoekster in het kader van de litigieuze pacht betaalde pachtprijs in overeenstemming was met de normale marktvoorwaarden.

39 In deze context moest de Commissie ingewikkelde economische beoordelingen verrichten. Wanneer de Unierechter dergelijke beoordelingen van de Commissie in steunaangelegenheden toetsen, kunnen zij hun economische beoordeling niet in de plaats stellen van die van de Commissie (arresten van 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, punt 57, en 2 september 2010, Commissie/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, punt 66; zie eveneens arrest van 10 december 2020, Comune di Milano/Commissie, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het toezicht door de Unierechter is bijgevolg beperkt en omvat enkel de controle of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de feiten materieel juist zijn, of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling en of er geen misbruik van bevoegdheid is gemaakt (zie in die zin arrest van 9 maart 2017, Ellinikos Chrysos/Commissie, C-100/16 P, EU:C:2017:194, punten 18 en 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Dit betekent echter niet dat de Unierechter gen toetsing mag uitvoeren van de interpretatie van economische gegevens door de Commissie. Die rechter moet immers niet alleen de materiële juistheid van de aangevoerde bewijzen, de betrouwbaarheid en de samenhang ervan controleren, hij moet ook nagaan of deze gegevens het relevante feitenkader vormen voor de beoordeling van een complexe toestand en de daaruit getrokken conclusies kunnen dragen (arresten van 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, punten 56 en 57; 2 september 2010, Commissie/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, punten 64 en 65, en 10 december 2020, Comune di Milano/Commissie, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punt 115). Wanneer een instelling van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, is het toezicht op de inachtneming van bepaalde procedurele waarborgen bovendien van fundamenteel belang. Tot die waarborgen behoort met name de verplichting voor de bevoegde instelling om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en om haar besluit toereikend te motiveren (arrest van 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, punt 58).

41 De gegrondheid van verzoeksters argumenten dienen in het licht van deze beginselen te worden beoordeeld.

42 In casu heeft de Commissie, om vast te stellen of de litigieuze pacht in overeenstemming was met de marktvoorwaarden, een onderzoek in twee stappen verricht. Eerst heeft zij onderzocht of de pachtprijs op zich onder de marktprijs lag (punten 132-139 van het bestreden besluit). Vervolgens heeft zij onderzocht of dit bedrag – dat is verhoogd om rekening te houden met bijkomende contractuele verplichtingen voor zover deze deel uitmaakten van de pachtinkomsten van de staat – onder die marktprijs bleef (punten 141-146 van dit besluit).

Overeenstemming van de pachtprijs met de marktprijs

43 Om de pachtprijs te vergelijken met de marktprijs, heeft de Commissie zich gebaseerd op het Uus Maa-verslag en de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek, beide overgelegd door de Estse autoriteiten in het kader van de administratieve procedure. Op basis daarvan heeft zij onderzocht of de pacht die verzoekster op grond van de litigieuze pachtovereenkomst betaalde in hoogte op zich overeenstemde met het niveau van de gemiddelde pachtprijs voor landbouwgrond in Estland gedurende de pachtperiode (overweging 131 van het bestreden besluit).

44 Meer bepaald heeft de Commissie in de overwegingen 134 tot en met 136 van het bestreden besluit opgemerkt dat de pachtprijs voor landbouwgrond in het district Tartu volgens het Uus Maa-verslag in de periode 2000-2004 6 tot 10 EUR/ha, in de periode 2005-2009 10 tot 20 EUR/ha, en in de periode 2010-2014 25 tot 60 EUR/ha bedroeg. Verzoekster daarentegen betaalde gedurende de eerste periode een pachtprijs van 0,20 EUR/ha, die in de tweede periode op respectievelijk 14 januari 2005 en 21 maart 2007 werd verhoogd tot 1,66 EUR/ha en vervolgens tot 5,21 EUR/ha, en in de derde periode op 12 mei 2009 werd verhoogd tot 8,68 EUR/ha.

45 Verder heeft de Commissie in de overwegingen 137 tot en met 139 van het bestreden besluit uiteengezet dat, volgens gegevens van het Estse bureau voor de statistiek, de gemiddelde pachtprijs voor landbouwgrond en bouwland in Estland in 2015 respectievelijk 52 EUR/ha en 55 EUR/ha, en in het district Tartu respectievelijk 63 EUR/ha en 65 EUR/ha bedroeg. In 2016 bedroeg de gemiddelde pachtprijs respectievelijk 52 EUR/ha en 54 EUR/ha in Estland en 61 EUR/ha en 61 EUR/ha in genoemd district. In 2017 bedroeg de pachtprijs voor landbouwgrond en bouwland in Estland respectievelijk 58 EUR/ha en 60 EUR/ha. Voor dat jaar zijn er voor dit district geen gegevens beschikbaar. Verzoekster betaalde daarentegen een pachtprijs van 26,86 EUR/ha in 2015, 27,30 EUR/ha in 2016 en 27,28 EUR/ha in 2017.

46 Op basis van deze vergelijking is de Commissie in overweging 140 van het bestreden besluit tot de conclusie gekomen dat de pachtprijs op zich in de periode 2000-2017 lager was dan de marktprijs. In de overwegingen 154 tot en met 156 van dit besluit heeft de Commissie een soortgelijke benadering gevolgd voor de berekening van het voordeel, en aangegeven dat de jaarlijkse pachtprijs die verzoekster betaald heeft, moest worden vergeleken met de gemiddelde jaarlijkse pachtprijzen die voortvloeiden uit de in het Uus Maa-verslag vastgestelde bandbreedten en uit de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek. Zij heeft zich op het standpunt gesteld dat dit voordeel bestond in het verschil tussen deze gemiddelde bedragen en de pachtprijs in kwestie, en dat het aantal hectaren waarvoor landbouwsteun is betaald als berekeningsgrondslag moest dienen (overwegingen 140 en 165 van dat besluit).

47 In dit verband moet worden opgemerkt dat deskundigenverslagen die na de betrokken transactie door onafhankelijke deskundigen zijn opgesteld, zoals het Uus Maa-verslag met daarin de resultaten van het deskundigenonderzoek naar de stukken grond en de percelen die het voorwerp zijn van de pachtovereenkomst (zie punt 28 van het bestreden besluit), inderdaad kunnen worden gebruikt om te bepalen of de door verzoekster in het kader van de litigieuze pacht betaalde pachtprijs dermate afwijkt van de marktprijs dat moet worden geconcludeerd dat er sprake is van een voordeel (zie in die zin arrest van 16 september 2004, Valmont/Commissie, T-274/01, EU:T:2004:266, punt 45). Evenmin is uitgesloten dat de Commissie rekening houdt met de gemiddelde pachtprijzen die door het Estse bureau voor de statistiek zijn gerapporteerd op basis van een door het bureau voor de statistiek van de Europese Unie (Eurostat) goedgekeurde methode (zie overweging 39 van dat besluit), aangezien ook andere methoden dan

deskundigenbeoordelingen prijzen kunnen opleveren die overeenstemmen met de werkelijke marktwaarden, voor zover die methoden voorzien in een actualisering van de prijzen in gevallen waarin er sprake is van een aanzienlijke prijsstijging (zie in die zin arrest van 16 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, punten 39 en 54), hetgeen noodzakelijkerwijze het geval is met statistische gegevens.

48 De door de Commissie in het bestreden besluit gemaakte vergelijking van de prijs die verzoekster in het kader van de litigieuze pacht betaalde met gemiddelde bedragen uit het Uus Maa-verslag en met gegevens van het Estse bureau voor de statistiek is echter te algemeen en onvoldoende genuanceerd om aan te tonen dat deze pachtprijs niet overeenstemde met die welke verzoekster onder normale marktvoorwaarden zou hebben verkregen (zie de punten 37 en 38 hierboven). In het bijzonder kon de Commissie op basis van deze vergelijking, los van de speling die noodzakelijkerwijze moest worden aanvaard, niet op een voldoende plausibele en coherente wijze de prijs vaststellen die de marktwaarde zo dicht mogelijk benadert, zoals de rechtspraak vereist (zie in dit verband arrest van 16 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, punten 35 en 54). Bovendien heeft de Commissie in het kader van deze vergelijking geen rekening gehouden met alle relevante informatie waarover zij ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit beschikte of kon beschikken (zie in die zin arresten van 2 september 2010, Commissie/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, punt 91; 20 september 2017, Commissie/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punt 70, en 26 maart 2020, Larko/Commissie, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punten 41 en 42).

49 Deze beoordeling berust op de volgende elementen.

50 Ten eerste worden in het Uus Maa-verslag de marktprijzen in bandbreedten weergegeven. Volgens de bladzijden 101 en 107 van dat verslag bedroeg de pachtprijs voor bouwland van gemiddelde kwaliteit in het district Tartu in de periode 2000-2004 tussen 6 en 10 EUR/ha en in de periode 2005-2009 tussen 10 en 20 EUR/ha (zie overwegingen 31, 32, 134 en 135 van het bestreden besluit; zie ook punt 44 hierboven). Voor de periode 2010-2014 vermeldt het verslag op bladzijde 101 een eerste bandbreedte van 25 tot 60 EUR/ha, terwijl de tabel op bladzijde 107 een tweede bandbreedte van 30 tot 50 EUR/ha laat zien. De Commissie is uitgegaan van de eerste bandbreedte van 25 tot 60 EUR/ha (zie overwegingen 33, 136 en 156 van het bestreden besluit; zie ook punt 44 hierboven), waarvan het minimumbedrag van 25 EUR/ha lager is dan dat van de tweede bandbreedte, namelijk 30 EUR/ha.

51 De Commissie heeft zich zonder nadere toelichting op het standpunt gesteld dat de rekenkundige gemiddelden van de bedragen in de betrokken bandbreedten als basis moeten dienen voor de vergelijking met de prijs in het kader van de litigieuze pacht die door verzoekster is betaald, zowel in het kader van de vaststelling dat er sprake is van een voordeel als in het kader van de kwantificering ervan (zie overwegingen 131 en 154-156 van het bestreden besluit; zie ook punten 43 en 46 hierboven). In haar schriftelijke opmerkingen voor het Gerecht en ter terechtzitting heeft de Commissie bevestigd dat zij zich op dit rekenkundig gemiddelde heeft gebaseerd.

52 Zoals verzoekster terecht stelt, impliceert het feit dat de marktprijs in het Uus Maa-verslag in de vorm van bandbreedten is uitgedrukt, evenwel noodzakelijkerwijs dat een pachtprijs die overeenkomt met de minimumbedragen van die bandbreedten, een prijs is die eveneens in overeenstemming is met de marktprijs. Dit geldt a fortiori voor zover de Commissie zelf erkent dat het gebruikelijk is om voor onroerende goederen uit te gaan van ramingen die zijn uitgedrukt in bandbreedten, en dat zij zich om die reden heeft gebaseerd op de cijfers van dat verslag. Tenzij

er bijzondere redenen waren om hiervan af te wijken, had de Commissie zich dus in beginsel op het standpunt moeten stellen dat een pachtprijs die overeenstemt met de minimumbedragen van de bandbreedten waarvan in het bestreden besluit is uitgegaan, namelijk 6, 10 en 25 EUR/ha (zie punt 50 hierboven) in de respectieve relevante perioden, met een dergelijke marktprijs in overeenstemming was.

53 Anders dan zij in haar schriftelijk betoog en ter terechtzitting heeft gesteld, heeft de Commissie niet aangetoond dat de berekening van het rekenkundig gemiddelde van de in de betrokken bandbreedten opgenomen bedragen de meest representatieve waarde en de meest geschikte methode was om de marktprijs te bepalen en dat het gebruik van dit gemiddelde noodzakelijk was om de over verschillende jaren verkregen resultaten in evenwicht te brengen en betrouwbaarder te maken, om te voorkomen dat deze prijs zou worden onderschat, of om rekening te houden met de gemiddelde kwaliteit van de betrokken stukken grond.

54 Zoals in de overwegingen 28 en 30 van het bestreden besluit is uiteengezet, wordt in het Uus Maa-verslag namelijk rekenschap gegeven van de taxatie van de stukken grond en percelen die onder de pachtovereenkomst vielen, waarbij gebruik is gemaakt van een methode die erin bestaat deze grond te vergelijken met andere goederen met soortgelijke kenmerken. Deze vergelijkende methode wordt, zoals uiteengezet op bladzijde 106 van dat verslag, in de praktijk algemeen gebruikt om de marktprijs te beoordelen en maakt het mogelijk de meest betrouwbare marktprijs vast te stellen. De betrokken bandbreedten vormen een weergave van de hoogte van de pacht op de markt voor bouwland dat, zoals de stukken grond in kwestie, van gemiddelde kwaliteit is en in het district Tartu gelegen is (zie punt 50 hierboven). Tenzij anders vermeld, kunnen deze bandbreedten derhalve worden geacht de meest geloofwaardige en adequate ramingen van de pachtprijzen voor de betrokken stukken grond te vormen, hetgeen de Commissie in overweging 133 van het bestreden besluit heeft erkend door op te merken dat „het [Uus Maa-verslag] plausibele, zij het conservatieve ramingen [bevatte] van de pachtprijzen in het district Tartu in de periode 2000-2014”.

55 Aangezien de betrokken bandbreedten ten eerste rekening houden met de gemiddelde kwaliteit van de betrokken stukken grond en ten tweede reeds het resultaat zijn van een evenwichtsoefening, daar zij betrekking hebben op perioden van vier jaar en derhalve slechts geaggregeerde gegevens bevatten, is niet bewezen dat het gebruik van het rekenkundig gemiddelde van de genoemde bandbreedten betrouwbaardere resultaten kan opleveren en kan leiden tot een prijs die de marktprijs zo dicht mogelijk benadert. Integendeel, een dergelijk gebruik kan leiden tot onnauwkeurige resultaten en tot een aanzienlijke overschatting van de marktprijs.

56 Om dezelfde redenen kon de ruime foutenmarge in het Uus Maa-verslag, zoals aangegeven op bladzijde 107 van dat verslag en overgenomen in overweging 38 van het bestreden besluit, volgens welke het werkelijke pachtbedrag op de markt met ongeveer 20 % kan afwijken van het in dat verslag aangegeven bedrag, het gebruik van dat rekenkundig gemiddelde evenmin rechtvaardigen, hetgeen de Commissie noch in het bestreden besluit, noch in de loop van het geding heeft gesteld. Uit de analyse van de vraag of de pachtprijs met de marktprijs overeenstemt, zoals uiteengezet in de overwegingen 131 tot en met 140 en 154 tot en met 157 van het bestreden besluit, blijkt namelijk nergens dat de Commissie rekening heeft gehouden met deze ruime foutenmarge, ondanks de omvang ervan en de mogelijke invloed ervan op haar beoordeling. Zoals verzoekster stelt, is het evenwel niet uitgesloten dat een pachtprijs die ten hoogste 20 % lager is dan de laagste bandbreedten in het Uus Maa-verslag, eveneens een marktprijs kan vormen.

57 Het gebruik van het rekenkundig gemiddelde verhelpt evenmin het probleem dat de bandbreedten in het Uus Maa-verslag bijzonder ruim zijn, zoals verzoekster terecht aanvoert. Het verschil tussen het minimum- en het maximumbedrag binnen een bandbreedte voor de periode 2000-2004 en de periode 2005-2009 bedraagt respectievelijk ongeveer 67 % en 100 %. Wat betreft de periode 2010-2014, waarvoor het Uus Maa-verslag uiteenlopende bandbreedten bevat (zie punt 50 hierboven), bedraagt het verschil naargelang de bandbreedte respectievelijk ongeveer 67 % en 140 %. Bijgevolg leidt het gebruik van het rekenkundig gemiddelde van deze bandbreedten noodzakelijkerwijs tot aanzienlijke onnauwkeurigheden, en mogelijk tot een aanzienlijke overschatting van de marktprijs.

58 Het is juist dat de Commissie ter terechtzitting, onder verwijzing naar overweging 156 van het bestreden besluit, heeft verklaard dat zij gegevens van het Estse bureau voor de statistiek voor de periode 2010-2014 heeft gebruikt om rekening te houden met de ruime bandbreedten in het Uus Maa-verslag, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting. Afgezien van het feit dat dit enkel het geval lijkt te zijn voor de kwantificering van het voordeel in die overweging en niet voor de vaststelling van het bestaan van een voordeel in overweging 136 van het bestreden besluit, waarbij de Commissie de door verzoekster betaalde pachtprijzen heeft vergeleken met de gemiddelde bedragen die in deze bandbreedten zijn opgenomen, heeft zij dus niet getracht het probleem van de bijzonder ruime bandbreedten voor de perioden 2000-2004 en 2005-2009 te verhelpen.

59 Hieruit volgt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de rekenkundige gemiddelden van de bandbreedten in het Uus Maa-verslag waarop zij zich heeft gebaseerd, de marktprijs zo dicht mogelijk konden benaderen, en evenmin voldoende rekening heeft gehouden met de foutenmarge en de bijzonder ruime bandbreedten van dit verslag. Gelet op het voorgaande moest deze benadering daarentegen wel leiden tot een overschatting van deze prijs.

60 Wat ten tweede de context ten tijde van het sluiten van de pachtovereenkomst betreft, staat op bladzijde 101 van het Uus Maa-verslag dat er vóór de toetreding van de Republiek Estland tot de Unie in 2004 „weinig pachtovereenkomsten voor bouwland waren", dat „[h]et verpachten van grond niet zeer gebruikelijk was, [dat] pachtovereenkomsten zelden werden gesloten", dat „[d]e grond gratis ter beschikking werd gesteld om te voorkomen dat deze in onbruik zou raken", en dat „[d]e waarde van de grond laag was en de pachtprijzen ook zeer laag waren, en pachtovereenkomsten alleen met relatief grote grondeigenaren werden gesloten" (zie ook overweging 31 van het bestreden besluit). Zoals verzoekster betoogt, heeft de Commissie in het kader van haar onderzoek geen rekening gehouden met deze elementen.

61 Gelet op voornoemde context ten tijde van het sluiten van de pachtovereenkomst is het niet uitgesloten dat een pachtprijs van 0,20 EUR/ha, zoals bepaald in de overeenkomst (zie punt 4 hierboven), in 2000 in overeenstemming was met de normale marktvoorwaarden. Dit geldt a fortiori aangezien deze overeenkomst, zoals blijkt uit bladzijde 106 van het Uus Maa-verslag en gelet op de uitgebreide bijkomende verplichtingen die het onder meer bevat met betrekking tot het onderhoud van de stukken grond en de verbetering van de bodemkwaliteit (zie punt 4 hierboven), het behoud van het gebruik van de stukken grond overeenkomstig de bestemming ervan en de instandhouding van hun vruchtbaarheid beoogt.

62 Uit het Uus Maa-verslag komt, zoals in overweging 31 van het bestreden besluit is uiteengezet, eveneens naar voren dat pachtovereenkomsten in de periode 2000-2004, waarin de pachtovereenkomst is gesloten (zie punt 3 hierboven), in algemene bewoordingen waren opgesteld en geen clausule inzake verhoging van de pachtprijs bevatten. Hieruit blijkt dat een

particuliere marktdeelnemer die onder normale mededingingsvoorwaarden handelt en wiens gedrag deel uitmaakt van de elementen die de Commissie in aanmerking moest nemen om het bestaan van steun vast te stellen (zie in die zin arrest van 10 december 2020, Comune di Milano/Commissie, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punt 109 en aldaar aangehaalde rechtspraak), ten tijde van het sluiten van de genoemde overeenkomst in een soortgelijke situatie niet noodzakelijkerwijs een clausule had bedongen die voorzag in een automatische of eenzijdige verhoging van de pachtprijs.

63 Wat de pachtovereenkomst betreft, heeft de Commissie in het bestreden besluit niet onderzocht of deze overeenkomst een dergelijke bepaling bevatte. Zij heeft de latere wijzigingen van de overeenkomst evenmin onderzocht, maar in overweging 27 van het bestreden besluit enkel opgemerkt dat „de pachtprijs […] driemaal [is] aangepast". Bijgevolg heeft zij niet aangetoond dat de Estse Staat op grond van diezelfde overeenkomst en de latere wijzigingen ervan de mogelijkheid had om de pachtprijs elk jaar automatisch of eenzijdig te verhogen om deze aan te passen aan de marktprijs.

64 Bij gebreke van een dergelijke contractuele mogelijkheid kon de Commissie zich niet beperken tot een vergelijking van de door verzoekster in het kader van de litigieuze pachtovereenkomst betaalde prijs met de marktprijs voor de gehele periode 2000-2017, maar diende zij te onderzoeken of de pachtprijs op het tijdstip dat de pachtovereenkomst werd gesloten, te weten in 2000 (zie punt 3 hierboven), alsmede bij elke wijziging van deze overeenkomst, te weten in 2005, 2007 en 2009 (zie punt 5 hierboven), onder een prijs lag die verzoekster onder normale marktvoorwaarden zou hebben verkregen. Hieruit volgt dat de Commissie, ook om die reden, zich niet kon beperken tot het gebruik van de rekenkundige gemiddelden van de in het Uus Maa-verslag gebruikte bandbreedten, die per periode van vier jaar waren uitgedrukt en op basis waarvan het niet mogelijk was de marktprijs in een bepaald jaar vast te stellen. Bovendien heeft zij in de overwegingen 135 en 136 van het bestreden besluit weliswaar terecht aangegeven dat de verhogingen van de pachtprijs respectievelijk op 14 januari 2005, 21 maart 2007 en 12 mei 2009 hadden plaatsgevonden, maar heeft zij geen rekening gehouden met het feit dat die verhogingen met terugwerkende kracht zijn ingegaan op respectievelijk 1 januari 2005, 1 januari 2007 en 1 januari 2009 (zie punt 5 hierboven).

65 Ten derde heeft de Commissie, wat de omvang en het gebruik van de betrokken stukken grond betreft, opgemerkt dat in de pachtovereenkomst niet was gespecificeerd dat delen van de grond ongeschikt waren voor landbouw (overweging 157 van het bestreden besluit). Zij was van mening dat land dat niet geschikt was als bouwland anders kon worden gebruikt, dat het moeilijk was betrouwbare aanwijzingen te vinden voor de marktprijs van het verpachten van bosgrond, grasland en overige grond, en dat als berekeningsgrondslag derhalve moest worden uitgegaan van het aantal hectaren waarvoor bij de Unie landbouwsteun was aangevraagd, wat in de periode 2004-2018 neerkwam op 95 % à 97 % van de betrokken stukken grond (overweging 158 van het bestreden besluit).

66 In dit verband bevat het Uus Maa-verslag op de bladzijden 9 en 10 een tabel met een overzicht van de wijzigingen in de pachtovereenkomst, met inbegrip van de omvang van de betrokken stukken grond, en op de bladzijden 12 tot en met 99 een stuk met een gedetailleerde beschrijving van elk goed en elk perceel waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, met inbegrip van hun omvang, verdeling naar kwaliteit, gebruik, kenmerken, vruchtbaarheid, beperkingen en toegangsmogelijkheden. Deze tabel en deze gedetailleerde beschrijving waren bedoeld om aan de hand van de omvang en de specifieke kenmerken van de betrokken stukken grond een pachtprijs te kunnen bepalen die het dichtst bij de marktprijs lag.

67 Aldus heeft verzoekster in de als bijlage A.22.12 bij het verzoekschrift overgelegde tabel het exacte percentage bouwland kunnen berekenen, dat, zoals zij terecht stelt, een oppervlakte had van 2 833,596 ha, hetgeen overeenkomt met ongeveer 83 % van de betrokken stukken grond.

68 Voor het resterende deel van deze stukken grond kon zo het precieze aandeel van natuurlijk grasland, bos, woongebied, boerderijen, onder water staande grond of andere grond worden berekend en beoordeeld in het licht van de informatie in het Uus Maa-verslag over de ontwikkeling van de pachtmarkt in het district Tartu. Zo had de Commissie rekening moeten houden met het op bladzijde 101 van dat verslag uiteengezette feit dat in de perioden 2000-2004 en 2005-2009 geen pacht werd geheven voor „andere gronden", bestaande uit venen, polders en overstroombare gebieden, en dat pas in de periode 2010-2014 een pachtmarkt was ontstaan voor deze andere gronden, waarvoor de pachtprijs aanzienlijk lager was dan die voor bouwland, namelijk ongeveer 10 EUR/ha. Zij had er ook rekening mee moeten houden dat in 2013, zoals op bladzijde 102 van dit verslag ter ondersteuning van de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek staat, „de prijs van akkerland in de regel hoger [was] dan die van permanent grasland". Bovendien kon zij op basis van de gedetailleerde beschrijving van de betrokken stukken grond in datzelfde verslag rekening houden met het feit dat voor kleine percelen in de periode 2005-2009 lagere pachtprijzen werden betaald (bladzijde 101 van het betrokken verslag).

69 Bij de bepaling van de omvang en het gebruik van de betrokken stukken grond heeft de Commissie daarentegen geen rekening gehouden met de relevante gegevens van het Uus Maa-verslag, waarop haar beoordeling van de vraag of de door verzoekster in het kader van de litigieuze pacht betaalde pachtprijs in overeenstemming was met de marktprijs voor de gehele periode 2000-2017 grotendeels berust (zie overwegingen 131-136 en 154-156 van het bestreden besluit; zie ook punt 44 hierboven) en waarnaar verzoekster tijdens de administratieve procedure uitdrukkelijk heeft verwezen om aan te tonen dat 16,7 % van de betrokken stukken grond niet voor landbouwdoeleinden kon worden gebruikt (overweging 84 van het bestreden besluit). Gelet op het belang van dat verslag voor de bepaling van de omvang en de specifieke kenmerken van de betrokken stukken grond, had de Commissie de bewijskracht van die informatie moeten beoordelen (zie in die zin en naar analogie arrest van 16 september 2004, Valmont/Commissie, T-274/01, EU:T:2004:266, punt 53) en daarmee rekening moeten houden in het kader van haar onderzoek. Zij kon zich er dus niet toe beperken om voor alle percelen en al de verschillende bijzondere kenmerken daarvan een gemiddelde prijs te gebruiken, zoals zij lijkt aan te nemen. De Commissie kon evenmin volstaan met het gebruik van de informatie uit de landbouwsteun, waarvan zij noch de berekeningsmethoden, noch de toekenningsvoorwaarden heeft gepreciseerd. Doordat zij geen rekening heeft gehouden met de specifieke kenmerken van de betrokken stukken grond en met het feit dat slechts 83 % van deze grond meetelde als bouwland, heeft zij dus noodzakelijkerwijs de marktprijs van die stukken grond overschat.

70 Ten vierde heeft de Commissie zich gebaseerd op de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek voor de bepaling van de marktprijs in de periode 2015-2017 (zie overwegingen 137-139 van het bestreden besluit) en, naar eigen zeggen, in de periode 2010-2014, teneinde de „ruime bandbreedte van de in het Uus Maa-verslag opgenomen bedragen" te corrigeren (zie punt 58 hierboven).

71 In dit verband zij erop gewezen dat, zoals de Commissie zelf toegeeft, de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek niet het resultaat zijn van een deskundigenbeoordeling van de pachtprijs van de grond, maar gemiddelde pachtprijzen voor landbouwgrond vormen die geen rekening houden met de bijzondere kenmerken van de betrokken stukken grond (punt 133 van het bestreden besluit).

72 Bij gebreke van bandbreedten zoals die in het Uus Maa-verslag zijn gebruikt, is het evenwel met name niet mogelijk om te weten wat de laagste marktprijs is en om na te gaan of de door verzoekster in het kader van de litigieuze pacht betaalde prijs daarvan afwijkt. Het is evenmin mogelijk om deze prijs te vergelijken met de marktprijs in het district Tartu in de jaren 2010 tot en met 2012 en 2017, aangezien er voor deze jaren slechts gegevens beschikbaar zijn voor heel Estland (zie overweging 39 van het bestreden besluit). Daarbij komen nog de onnauwkeurigheden in verband met het feit dat de Commissie voor de periode 2015-2017 in de overwegingen 137 tot en met 139 van het bestreden besluit deze pachtprijs enkel heeft vergeleken met de gemiddelde pachtbedragen voor landbouwgrond en bouwland, zonder rekening te houden met het feit dat, zoals uit de gedetailleerde beschrijving van dat verslag blijkt, (zie ook punten 66-69 hierboven), een deel van de betrokken stukken gronden uit grasland bestond, waarvoor de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek over het algemeen lagere bedragen lieten zien (zie punt 39 van het bestreden besluit).

73 Hieruit volgt dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek waarop zij zich heeft gebaseerd, het mogelijk maakten om de prijs te berekenen die de marktprijs zo dicht mogelijk benaderde, en om aan te tonen dat verzoekster in het kader van de litigieuze pacht in de perioden 2010-2014 en 2015-2017 een prijs heeft betaald die onder deze prijs lag.

74 Ook al beschikte de Commissie – zoals zij lijkt te stellen – niet over betere informatie, toch kon zij zich ter onderbouwing van haar conclusies niet enkel beroepen op de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek.

75 Op grond van haar centrale en exclusieve verantwoordelijkheid om, onder toezicht van de Unierechter, ervoor te zorgen dat artikel 107 VWEU in acht wordt genomen en artikel 108 VWEU ten uitvoer wordt gelegd, is de Commissie verplicht om, in voorkomend geval met de bijstand van deskundigen, met name na te gaan of een overheidsmaatregel een voordeel bevat dat niet met de normale marktvoorwaarden overeenstemt (zie in die zin arresten van 16 september 2004, Valmont/Commissie, T-274/01, EU:T:2004:266, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 9 december 2015, Griekenland en Ellinikos Chrysos/Commissie, T-233/11 en T-262/11, EU:T:2015:948, punt 91, en 16 maart 2016, Frucona Košice/Commissie, T-103/14, EU:T:2016:152, punten 164-179). In casu heeft de Commissie evenwel geen beroep gedaan op deskundigen en heeft zij evenmin de Estse autoriteiten om aanvullende informatie verzocht voor de perioden waarvoor het Uus Maa-verslag volgens haar niet als enige vergelijkingsbasis kon dienen.

76 Gelet op de uitvoerige betwisting door verzoekster en de Estse autoriteiten zij er bovendien aan herinnerd dat het aan de Commissie staat om het bewijs te leveren dat er sprake is van „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en dus ook om te bewijzen dat is voldaan aan het vereiste dat de begunstigden een selectief voordeel wordt verleend (zie arrest van 4 maart 2021, Commissie/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zelfs wanneer de Commissie te maken zou hebben gehad met een lidstaat die zijn plicht tot samenwerking verzuimt en heeft nagelaten alle door haar opgevraagde informatie te verstrekken, moet zij haar besluiten baseren op gegevens met een bepaalde mate van betrouwbaarheid en samenhang die een voldoende basis vormen om vast te stellen dat een onderneming een voordeel heeft gekregen dat staatssteun oplevert, en die haar bevindingen dus kunnen onderbouwen. Aangezien de terugvordering van de betrokken steun van de ontvanger erop is gericht de verstoring van de mededinging die voortkomt uit een bepaald concurrentievoordeel op te heffen en dus de toestand van vóór de steunverlening te herstellen,

mag de Commissie namelijk niet veronderstellen dat een onderneming heeft geprofiteerd van een voordeel dat staatssteun vormt door simpelweg uit te gaan van een negatief vermoeden dat is gebaseerd op het ontbreken van informatie die tot de tegengestelde conclusie kan leiden, bij gebreke van andere gegevens die het bestaan van een dergelijk voordeel concreet kunnen aantonen (zie in die zin arrest van 26 maart 2020, Larko/Commissie, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punten 69 en70 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De Commissie kan de onnauwkeurigheden van de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek dus niet goedpraten op de enkele grond dat verzoekster en de Estse autoriteiten niet hebben aangetoond dat de betrokken stukken grond een waarde hadden die onder de gemiddelde waarde van de landbouwgrond in Estland lag.

77 Ten vijfde zij eraan herinnerd dat de Estse autoriteiten tijdens de administratieve procedure niet alleen het Uus Maa-verslag en de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek hebben overgelegd, maar ook, bij brief van 2 oktober 2014, de Pindi Kinnisvara-analyse, die in het bestreden besluit evenwel niet wordt vermeld.

78 Volgens de Pindi Kinnisvara-analyse, die dateert van 12 april 2013 en uit slechts één bladzijde bestaat, bedroeg de pachtprijs in het district Tartu op dat ogenblik hoofdzakelijk 30 tot 50 EUR/ha voor bestaande overeenkomsten, 50 tot 100 EUR/ha voor nieuwe of verlengde overeenkomsten, en konden de prijzen meer dan 100 EUR/ha bedragen in de op logistiek vlak gunstig gelegen gebieden en in een omgeving met meer mededinging. Deze cijfers stemmen overeen met die in het Uus Maa-verslag, dat voor de periode 2010-2014, naargelang van de aangegeven bandbreedten, bedragen tussen 25 en 60 EUR/ha en tussen 30 en 50 EUR/ha vermeldt (zie punt 50 hierboven), alsmede met de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek, volgens welke de gemiddelde pachtprijs van landbouwgrond in dit district in 2013 50 EUR/ha bedroeg (zie overweging 39 van het bestreden besluit).

79 Zoals verzoekster terecht stelt, heeft de Commissie in het bestreden besluit evenwel geen rekening gehouden met de Pindi Kinnisvara-analyse. In haar verweerschrift heeft de Commissie verklaard dat het ging om een „deskundigenverslag ex post, dat niet tijdens de administratieve procedure aan de Commissie [was] voorgelegd". Pas in het stadium van de dupliek heeft de Commissie erkend dat de genoemde analyse haar in de loop van de administratieve procedure door de Estse autoriteiten was voorgelegd, waarbij zij aanvoerde dat het niet nodig was een standpunt in te nemen over die analyse omdat „de Estse autoriteiten beschouwden dat [deze] was ingetrokken en vervangen door het Uus Maa-verslag". Ter terechtzitting heeft de Commissie in antwoord op een mondelinge vraag van het Gerecht, onder verwijzing naar voetnoot 6 van de dupliek gepreciseerd dat zij deze analyse, gezien de brief van de Estse autoriteiten van 7 oktober 2015 en de latere briefwisseling met deze autoriteiten, als ingetrokken had beschouwd. Zij maakte ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit dus geen deel meer uit van het administratieve dossier. Van deze verklaringen is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting (zie ook punt 32 hierboven).

80 In dit verband moet worden opgemerkt dat de Commissie bij brief van 7 september 2015 met kenmerk agri.ddg4.i.2(2015)4096993 de Estse autoriteiten met name heeft verzocht om een raming door een onafhankelijke deskundige van de pachtprijzen voor grond die vergelijkbaar is met de betrokken stukken grond. De genoemde autoriteiten hebben op dit verzoek geantwoord bij brief van 7 oktober 2015, waarvan de relevante passage, zoals weergegeven in voetnoot 6 van de dupliek, als volgt luidt: „Wij benadrukken dat wij, om alle twijfels over de deskundige weg te nemen, een aanbesteding met referentienummer 167431 hebben uitgeschreven en dat wij u na de gunning en de uitvoering van de opdracht waarschijnlijk het gevraagde deskundigenverslag zullen kunnen overleggen." Bij brief van 16 december 2015 heeft de Republiek Estland het Uus

Maa-verslag overgelegd. Deze brief is vergezeld van de volgende commentaar, zoals in voetnoot 6 van de dupliek weergegeven: „Hierbij leggen wij u het (bijgevoegde) deskundigenverslag over waar in punt 5 van uw brief met als referentie agri.ddg4.i.2(2015)4096993 om is verzocht."

81 Hieruit volgt dat de Estse autoriteiten noch in hun brief van 7 oktober 2015, noch in die van 16 december 2015 melding hebben gemaakt van de Pindi Kinnisvara-analyse, maar enkel zijn ingegaan op het verzoek van de Commissie van 7 september 2015 om een onafhankelijk deskundigenverslag te verstrekken met betrekking tot de pachtprijzen van stukken grond die vergelijkbaar zijn met die welke door verzoekster worden geëxploiteerd, aan welk verzoek is voldaan door het overleggen van het Uus Maa-verslag. Anders dan de Commissie stelt, kan uit die brieven niet worden afgeleid dat deze autoriteiten de Pindi Kinnisvara-analyse hebben ingetrokken, maar alleen dat die analyse door dat verslag is aangevuld.

82 Ook al heeft de Commissie haar beoordeling gebaseerd op het Uus Maa-verslag omdat verzoekster opdracht had gegeven tot de Pindi Kinnisvara-analyse, dit neemt niet weg dat zij ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit over deze analyse beschikte. In die omstandigheden was de Commissie niet ontslagen van de verplichting om de bewijskracht van die analyse te beoordelen en, in voorkomend geval, daarmee rekening te houden in het kader van haar onderzoek (zie in die zin en naar analogie arrest van 16 september 2004, Valmont/Commissie, T-274/01, EU:T:2004:266, punt 53).

83 Verder zij eraan herinnerd dat de Commissie, in het belang van een goede toepassing van de fundamentele bepalingen van het VWEU inzake steunmaatregelen, gehouden is om het onderzoek van de betrokken maatregelen zorgvuldig en onpartijdig te voeren, zodat zij haar eindbesluit kan vaststellen op basis van zo volledig en betrouwbaar mogelijke gegevens (arresten van 2 september 2010, Commissie/Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, punt 90, en 26 maart 2020, Larko/Commissie, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punt 67). Zij is met name verplicht om alle aan haar voorgelegde relevante gegevens zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. Gelet op deze zorgvuldigheidsplicht, die volgens voornoemde rechtspraak onontbeerlijk is om de Unierechter in staat te stellen na te gaan of is voldaan aan alle feitelijke en juridische vereisten waarvan de uitoefening van die ruime beoordelingsbevoegdheid afhangt (zie in die zin arresten van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14; 20 september 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Commissie, T-375/03, niet gepubliceerd, EU:T:2007:293, punt 90, en 16 september 2013, ATC e.a./Commissie, T-333/10, EU:T:2013:451, punt 84), mocht de Commissie de Pindi Kinnisvara-analyse, waarvan de relevantie in punt 78 hierboven in herinnering is gebracht, niet naast zich neerleggen in het kader van haar onderzoek.

84 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de Commissie bij de vergelijking van de hoogte van de pachtprijs met de marktprijs en bij de berekening van het voordeel onvoldoende rekening heeft gehouden met, in het bijzonder: de minimumbedragen van de in het Uus Maa-verslag gehanteerde bandbreedten en hun foutenmarge; de ten tijde van de sluiting van de pachtovereenkomst bestaande context, waaronder het aanvankelijke ontbreken van clausules inzake pachtprijsverhoging; de informatie in dat verslag over de omvang en het gebruik van de betrokken stukken grond, en de onnauwkeurigheden in de gegevens van het Estse bureau voor de statistiek. Bovendien heeft zij in dat kader ten onrechte geen rekening gehouden met de Pindi Kinnisvara-analyse, die de Estse autoriteiten haar tijdens de administratieve procedure hebben overgelegd.

85 Bijgevolg is bij het onderzoek van de vraag of het bedrag van de pachtprijs op zich marktconform is (overwegingen 132-140 van het bestreden besluit) en het onderdeel van de beoordeling dat betrekking heeft op de kwantificering van het voordeel betreffende dit bedrag en de omvang van de betrokken stukken grond (overwegingen 154-159 van het bestreden besluit) sprake van een kennelijke beoordelingsfout en schending van de op de Commissie rustende zorgvuldigheidsplicht.

Inaanmerkingneming van de bijkomende contractuele verplichtingen

86 Er zij aan herinnerd dat de pachtovereenkomst, naast de betaling van pacht, bijkomende contractuele verplichtingen bevatte met betrekking tot, ten eerste, de jaarlijkse investeringen in ontwateringssystemen, ten tweede, de uitgaven die moesten worden gedaan voor het onderhoud van de grond en de verbetering van de bodemkwaliteit – met inbegrip van uitgaven voor bijvoorbeeld gewasbescherming, minerale en organische meststoffen, kalkbemesting en het onderhoud van de bermen – en, ten derde, de betaling van alle belastingen (zie punt 4 hierboven; zie ook overweging 141 van het bestreden besluit).

87 In het bestreden besluit heeft de Commissie slechts de helft van de jaarlijkse investeringen in de ontwateringssystemen alsmede de door verzoekster jaarlijks betaalde onroerendgoedbelasting als inkomsten van de Estse Staat in aanmerking willen nemen (zie overwegingen 147 en 165 van het bestreden besluit).

88 Wat de jaarlijkse investeringen in de ontwateringssystemen betreft, was de Commissie in wezen van mening dat de Estse Staat was ontslagen van bepaalde onderhoudskosten die hij als eigenaar van de grond had moeten dragen. Verder had verzoekster, gelet op de lange, 25-jarige duur van de pachtovereenkomst, als grondgebruiker ook geprofiteerd van deze investeringen, die tot een betere benutting van de gronden hebben bijgedragen en waarvan het gemiddelde bedrag van 91 163 EUR per jaar noch wettelijk was voorgeschreven, noch door de staat was opgelegd (zie de overwegingen 143, 144 en 162 van het bestreden besluit). Wat de uitgaven voor het onderhoud van de gronden en de verbetering van de bodemkwaliteit betreft, die ongeveer 255 444 EUR bedroegen, heeft de Commissie geconcludeerd dat deze uitgaven in het belang waren van verzoekster als pachter (overwegingen 145 en 163 van het bestreden besluit). Wat de belastingen betreft, heeft zij vastgesteld dat verzoekster deze namens de Estse Staat als eigenaar van de grond had betaald, zodat laatstgenoemde geen uitgaven voor deze post hoefde te doen (overwegingen 146 en 164 van het bestreden besluit).

89 In het licht van deze overwegingen heeft de Commissie in overweging 147 van het bestreden besluit geconcludeerd dat, zelfs indien het bedrag van de pacht werd verhoogd met de helft van de investeringen in de ontwateringssystemen en de door verzoekster betaalde belastingen, de pachtopbrengsten van de Estse Staat gedurende de gehele periode 2000-2017 onder de marktprijs zijn gebleven.

90 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de analyse van de Commissie betreffende de bijkomende contractuele verplichtingen, in tegenstelling tot haar analyse van de vraag of de pachtprijs in overeenstemming is met de marktprijs (zie de overwegingen 131-136 en 154-156 van het bestreden besluit; zie ook de punten 43-46 hierboven), op geen enkel extern deskundigenonderzoek berust. In het bijzonder heeft de Commissie noch naar de Pindi Kinnisvara-analyse, noch naar het Uus Maa-verslag verwezen, die haar tijdens de administratieve procedure door de Estse autoriteiten zijn overgelegd (zie punt 77 hierboven).

91 Ten eerste wordt in de Pindi Kinnisvara-analyse aangegeven dat het niet gebruikelijk is om in pachtovereenkomsten die worden gesloten met het oog op de terbeschikkingstelling van landbouwgrond, specifieke investeringen op te leggen aan de pachter, zodat het tarief van de nettopachtprijs door een dergelijke exorbitante contractuele verplichting per verpachte oppervlakte-eenheid omgekeerd evenredig naar het bedrag van de contractuele verplichting wordt beïnvloed.

92 Ten tweede wordt in het Uus Maa-verslag op bladzijde 106 aangegeven dat het met name tot doel had „vast te stellen of het gebruikelijk [was] om in pachtovereenkomsten voor landbouwgrond aan pachters verplichtingen op te leggen betreffende de aanleg en het onderhoud van grondverbeteringssystemen alsmede diverse bemestingsmaatregelen”. Zo bevat dit verslag op dezelfde bladzijde een evaluatie van de bijkomende verplichtingen die gebruikelijk zijn in pachtovereenkomsten en vergelijkt het deze met die van de pachtovereenkomst. De uitkomst van die evaluatie is weergegeven in de overwegingen 34 tot en met 37 van het bestreden besluit, zonder dat de Commissie daarmee rekening heeft gehouden bij haar beoordeling van de bijkomende verplichtingen van deze overeenkomst, zoals die is verricht in de overwegingen 143 tot en met 146 en 161 tot en met 164 van het bestreden besluit.

93 Volgens de evaluatie in het Uus Maa-verslag waren de pachtovereenkomsten begin 2000 tamelijk rudimentair, in algemene bewoordingen opgesteld en legden ze de pachters geen bijzondere verplichting op (zie ook overweging 34 van het bestreden besluit). Later, hoofdzakelijk vanaf 2005, is de verplichting tot betaling van de onroerendgoedbelasting en de overige met de pacht samenhangende belastingen, hoofdzakelijk de verplichting tot betaling van inkomstenbelasting, in deze overeenkomsten opgenomen. Volgens deze overeenkomsten rustte er een verplichting tot verbetering van de grond en onderhoud van de bermen op de pachter (zie ook overweging 35 van het bestreden besluit). Volgens die evaluatie is de bouw of vervanging van ontwateringssystemen een investering in het vermogen van de eigenaar, die een aanmerkelijke last vormt bovenop de betaling van de pacht. Met de ontwikkeling van de praktijk om landbouwgrond te verpachten, zijn vanaf 2010 en 2011 clausules inzake een beredeneerd gebruik van de grond en landbouwkundig prudent gedrag in de betrokken overeenkomsten opgenomen (zie ook overweging 36 van dat besluit).

94 Wat de pachtovereenkomst betreft, wordt in het Uus Maa-verslag opgemerkt dat het niet gebruikelijk was om in de pachtovereenkomsten verplichtingen op te nemen zoals die aan verzoekster zijn opgelegd, met name in een meetbare financiële vorm. De duur en het aantal hectaren van de litigieuze pacht zijn evenmin gebruikelijk. Hieruit wordt afgeleid dat het van bijzonder belang was om het gebruik van de grond overeenkomstig de bestemming ervan te handhaven en de vruchtbaarheid ervan in stand te houden, waarbij wordt opgemerkt dat bepaalde clausules van de overeenkomst verzoekster beperken in haar vrijheid om de gewassen te kiezen die zij verbouwt (zie ook overweging 37 van het bestreden besluit).

95 De Commissie heeft echter nagelaten rekening te houden met de relevante informatie uit de Pindi Kinnisvara-analyse en uit het Uus Maa-verslag, hoewel zij ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit over deze informatie beschikte en deze betrekking had op de bepaling van de waarde van de bijkomende contractuele verplichtingen. Aangezien zij overeenkomstig de in de punten 82 en 83 hierboven genoemde rechtspraak niet was ontslagen van de verplichting om de bewijskracht van die informatie te beoordelen en ze zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken, kan verzoekster op goede gronden stellen dat de Commissie slechts selectief rekening heeft gehouden met de deskundigenonderzoeken.

96 Meer bepaald heeft de Commissie ter berekening van het voordeel nagelaten om, in het licht van de relevante gegevens uit de Pindi Kinnisvara-analyse en uit het Uus Maa-verslag, de waarde van verzoeksters investeringen en hun aandeel in de totale pachtprijs grondiger te onderzoeken. In dit verband heeft zij met name onvoldoende rekening gehouden met de investeringen in ontwateringssystemen, die volgens het verslag enerzijds een investering in het vermogen van de eigenaar vormen en anderzijds, naast de betaling van de pacht, een aanzienlijke last voor de pachter vormen (zie punt 93 hierboven).

97 In de tweede plaats is de conclusie in de overwegingen 144 en 162 van het bestreden besluit dat de helft van de investeringen in ontwateringssystemen aan de inkomsten van de staat moest worden toegevoegd, niet gebaseerd op enige expliciete en verifieerbare berekening, maar lijkt te berusten op een vage raming door de Commissie. Voor zover de Commissie van mening was dat deze investeringen de contractuele of wettelijke vereisten overschreden (overwegingen 143 en 144 van het bestreden besluit), heeft zij namelijk niet aangegeven welk deel aan deze vereisten voldeed en welk deel deze vereisten overschreed. Evenmin kon de Commissie rekening houden met het feit dat verzoekster ook van deze investeringen heeft geprofiteerd wegens de lange, 25-jarige duur van de pachtovereenkomst (overweging 144 van het bestreden besluit) zonder de periode aan te geven die de duur waarvoor deze investeringen konden worden aanvaard, overschreed.

98 Bijgevolg was de raming door de Commissie niet geschikt om de waarde van de betrokken bijkomende contractuele verplichtingen voldoende nauwkeurig te bepalen (zie in die zin en naar analogie arrest van 9 december 2015, Griekenland en Ellinikos Chrysos/Commissie, T-233/11 en T-262/11, EU:T:2015:948, punt 131 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waardoor het niet mogelijk was om een prijs vast te stellen die de marktwaarde zo dicht mogelijk benadert, zoals vereist in de in punt 48 hierboven aangehaalde rechtspraak.

99 Bovendien toont het feit dat verzoekster meer heeft geïnvesteerd dan door de pachtovereenkomst of de wet was voorgeschreven, op zich niet aan dat deze investeringen niet ten goede zijn gekomen aan het vermogen van de eigenaar van de betrokken stukken grond. Integendeel, voor zover in die overeenkomst uitdrukkelijk minimumbedragen voor de bijkomende contractuele verplichtingen zijn bepaald (zie punt 4 hierboven), kunnen investeringen die deze minimumeisen overschrijden ook in het belang zijn van de verpachter, te weten de Estse Staat.

100 In de derde plaats heeft de Commissie in het kader van haar analyse in hoeverre rekening moest worden gehouden met de bijkomende verplichtingen (overwegingen 141-147 van het bestreden besluit) niet onderzocht of een particuliere marktdeelnemer die handelt onder normale mededingingsvoorwaarden en zich in een situatie bevindt die zo dicht mogelijk die van de Estse Staat benadert, de betrokken bijkomende contractuele verplichtingen zou hebben opgelegd. Overeenkomstig de in punt 62 hierboven vermelde rechtspraak was de Commissie, op wie de bewijslast rust, echter verplicht een dergelijk onderzoek te verrichten, zoals het geval was in soortgelijke zaken, namelijk die welke hebben geleid tot de arresten van 28 februari 2012, Land Burgenland/Commissie (T-268/08 en T-281/08, EU:T:2012:90); 28 februari 2012, Grazer Wechselseitige Versicherung/Commissie (T-282/08, niet gepubliceerd, EU:T:2012:91, punt 126), en 22 mei 2019, Real Madrid Club de Fútbol/Commissie (T-791/16, EU:T:2019:346), waarin de Commissie heeft onderzocht of een particuliere marktdeelnemer de houding van de betrokken lidstaat had aangenomen.

101 Aangezien een particuliere marktdeelnemer zich laat leiden door vooruitzichten op rendement op langere termijn (zie in die zin arresten van 12 december 2000, Alitalia/Commissie, T-296/97, EU:T:2000:289, punt 84, en 13 december 2018, Ryanair en Airport Marketing

Services/Commissie, T-165/16, EU:T:2018:952, punt 249 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en uit het Uus Maa-verslag blijkt dat er, ten eerste, ten tijde van het sluiten van de pachtovereenkomst in het algemeen kosteloos stukken grond ter beschikking werden gesteld om te voorkomen dat deze in onbruik zouden raken (zie punt 60 hierboven) en, ten tweede, de pachtovereenkomst ertoe strekte het gebruik van de stukken grond overeenkomstig de bestemming ervan te handhaven en de vruchtbaarheid ervan in stand te houden (zie punt 94 hierboven), is het niet uitgesloten dat een dergelijke marktdeelnemer, zoals verzoekster stelt, bijkomende contractuele verplichtingen oplegt om niet zelf de noodzakelijke investeringen te hoeven doen, zoals die in ontwateringssystemen, grondbeheer en verbetering van de bodemkwaliteit, waardoor de waarde van een grond op lange termijn kan worden verhoogd.

102 Bij gebreke van een onderzoek van deze elementen en van een vergelijking van de economische rationaliteit van het gedrag van de Estse Staat met dat van een particuliere marktdeelnemer in soortgelijke omstandigheden, kon de Commissie zich in de overwegingen 147 en 165 van het bestreden besluit redelijkerwijs niet op het standpunt stellen dat de in aanmerking te nemen pachtprijs slechts met de helft van de investeringen in de ontwateringssystemen alsmede de belastingen, die zijn gedragen door verzoekster, moest worden verhoogd.

103 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de Commissie ten onrechte niet alle investeringen in de ontwateringssystemen in aanmerking heeft genomen als onderdeel van de pachtopbrengsten van de Estse Staat.

104 Hieruit volgt dat de Commissie, wat de relevante tijdstippen betreft, namelijk in 2000, het jaar waarin de pachtovereenkomst is gesloten, en in 2005, 2007 en 2009, de jaren waarin die overeenkomst is gewijzigd om de pachtprijs te verhogen (zie punt 64 hierboven), diende te beoordelen of deze prijs in overeenstemming was met de marktprijs, met name gelet op de relevante informatie in het Uus Maa-verslag.

105 Bijgevolg worden de analyse van de wijze waarop bijkomende verplichtingen in de pachtovereenkomst in aanmerking moesten worden genomen in de pachtprijs (overwegingen 141-147 van het bestreden besluit) en het deel van de beoordeling dat betrekking heeft op de kwantificering van het voordeel dat deze verplichtingen betreft (overwegingen 161 -164 van het betreden besluit) gekenmerkt door kennelijke beoordelingsfouten en schending van de op de Commissie rustende zorgvuldigheidsplicht.

Conclusie

106 Geconcludeerd moet worden dat, ten eerste, de Commissie haar zorgvuldigheidsplicht heeft geschonden en, ten tweede, zowel het onderzoek of de pachtprijs op zich voldeed aan de marktvoorwaarden (overwegingen 132-140 van het bestreden besluit) als het onderzoek betreffende de wijze waarop de bijkomende contractuele verplichtingen moeten meetellen in de pachtprijs (overwegingen 147-141 van het bestreden besluit) kennelijke beoordelingsfouten bevat die ook van invloed zijn op de beoordeling van de kwantificering van het voordeel (overwegingen 154-165 van het bestreden besluit).

107 Bijgevolg moeten het formeel aangevoerde derde en vierde middel worden aanvaard en moet het bestreden besluit in zijn geheel nietig worden verklaard, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de andere middelen die verzoekster formeel heeft aangevoerd.

Kosten

108 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van verzoekster worden verwezen in de kosten, met inbegrip van die welke op de procedure in kort geding zijn gevallen.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) **Besluit C(2020) 252 final van de Commissie van 24 januari 2020 betreffende steunmaatregel SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) – Vermoedelijk illegale steun aan AS Tartu Agro, wordt nietig verklaard.**

2) **De Commissie wordt, behalve in haar eigen kosten, verwezen in de kosten van Tartu Agro AS, met inbegrip van de kosten van de procedure in kort geding.**

De Baere Kreuschitz Kecsmár

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 juli 2022.

ondertekeningen

Inhoudsopgave

Voorgeschiedenis van het geding 2

Verzoekster en het pachten van landbouwgrond 2

Administratieve procedure bij de Commissie 2

Conclusies van partijen 3

In rechte 4

Overeenstemming van de pachtprijs met de marktprijs 9

Inaanmerkingneming van de bijkomende contractuele verplichtingen 18

Conclusie 21

Kosten 22