BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2021/104 DER KOMMISSION

vom vom 24. Januar 2020

über SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) — Mutmaßlich rechtswidrige Beihilfe an AS Tartu Agro

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2020) 252)

(Nur der estnische Text ist verbindlich)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme nach Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1 AEUV ([1]),

In Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Am 27. Februar 2017 beschloss die Kommission, in der oben bezeichneten Sache das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu eröffnen (im Folgenden der „Eröffnungsbeschluss"). Der Eröffnungsbeschluss stützte sich auf eine Beschwerde wegen einer mutmaßlich rechtswidrigen staatlichen Beihilfe des Ministeriums für den ländlichen Raum (vormals estnisches Landwirtschaftsministerium, im Folgenden das „Ministerium") an AS Tartu Agro, die vom Beschwerdeführer mit Schreiben vom 24. Juli 2014 bei der Kommission eingereicht und bei dieser am 28. Juli 2014 registriert wurde. Die Kommission leitete die Beschwerde am 14. August 2014 an die estnischen Behörden weiter und ersuchte sie, einschlägige Informationen zu übermitteln und zu den Angaben des Beschwerdeführers Stellung zu nehmen. Die estnischen Behörden übermittelten die angeforderten Informationen am 3. Oktober 2014.

(2) Der Beschluss der Kommission zur Eröffnung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([2]) veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten zur Stellungnahme auf.

(3) Am 21. April 2017 reichten die estnischen Behörden ihre Stellungnahme ein.

(4) Bei der Kommission gingen zwei Stellungnahmen von Beteiligten ein. Diese Stellungnahmen wurden den estnischen Behörden am 10. Mai 2017 (Stellungnahme des Beschwerdeführers) bzw. am 12. Mai 2017 (Stellungnahme der AS Tartu Agro) übermittelt. Die estnischen Behörden übermittelten ihre Stellungnahme zum Schreiben des Beschwerdeführers am 28. Juni 2018.

(5) Am 11. Juni 2017 reichte der Beschwerdeführer eine zusätzliche Stellungnahme mit fünf Anhängen ein. Da drei dieser Anhänge nicht geöffnet werden konnten, reichte der Beschwerdeführer sie am 19. Juni 2017 erneut ein. Diese Stellungnahme wurde am 3. Juli 2017 an die estnischen Behörden weitergeleitet. Die estnischen Behörden übermittelten ihre Stellungnahme am 21. Juli 2017.

([1]) Aufforderung zur Stellungnahme nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV, Staatliche Beihilfe SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) — Mutmaßlich rechtswidrige Beihilfe an AS Tartu Agro (ABl. C 103 vom 1.4.2017, S. 4).
([2]) Siehe Fußnote 1.

(6) AS Tartu Agro wandte sich mit Schreiben vom 30. August 2017 an die Kommission, das mit Schreiben vom 11. September 2017 beantwortet wurde.

(7) Der Beschwerdeführer wandte sich mit Schreiben vom 9. Januar 2018, 30. Januar 2019 und 14. Juli 2019 an die Kommissionsdienststellen; diese antworteten mit Schreiben vom 7. Februar 2018, 1. März 2019 und 17. Juli 2019.

(8) Am 7. Februar 2019 fand eine Telefonkonferenz mit den estnischen Behörden statt.

(9) Die Kommission richtete am 15. Februar 2019 ein Ersuchen um zusätzliche Informationen an die estnischen Behörden, das die estnischen Behörden mit Schreiben vom 17. April 2019 beantworteten.

2. **BESCHREIBUNG**

2.1. **Der Begünstigte**

(10) Derzeit hat AS Tartu Agro (ursprünglich landwirtschaftlicher Staatsbetrieb Tartu) die Form einer privaten Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Milch, Fleisch und Getreide erzeugt. Die Verkaufserlöse beliefen sich 2017 auf *[… (*)]* Mio. EUR. Die Milcherzeugung belief sich 2017 auf *[…]* Tonnen (und trug damit *[…]* zu den Verkaufserlösen bei, d. h. *[…]* Mio. EUR). Die Gesamterzeugung an Rindfleisch belief sich 2017 auf *[…]* Tonnen. Die Getreideerzeugung belief sich auf *[…]* Tonnen. AS Tartu Agro hatte 2017 126 Beschäftigte. Das Nettoeinkommen der AS Tartu Agro belief sich 2017 auf 1,1 Mio. EUR.

(11) AS Tartu Agro ist Nachfolger eines landwirtschaftlichen Staatsbetriebs, der 1992 durch Beschluss des Obersten Rates Estlands ([3]) für die Zwecke der Saatzucht und nutztierbezogenen Forschung gegründet wurde. 1997 wurde der Staatsbetrieb in die staatliche GmbH AS Tartu Agro umgewandelt.

(12) Im August 2001 beschloss der Staat, die Anteile von AS Tartu Agro zu veräußern. Am 2. Oktober 2001 wurde AS Tartu Agro infolge eines nicht öffentlichen Ausschreibungsverfahrens an OÜ Tartland veräußert.

2.2. **Die Maßnahme**

(13) Dem Beschwerdeführer zufolge hat das Ministerium AS Tartu Agro durch die Verpachtung einer landwirtschaftlichen Fläche in Tartumaa für einen seit dem Jahr 2000 unter dem Marktwert liegenden Pachtzins eine rechtswidrige staatliche Beihilfe gewährt (im Folgenden die „Maßnahme“).

(14) Am 16. November 2000 unterzeichneten das Ministerium und AS Tartu Agro einen Vertrag über die Verpachtung einer bestimmten landwirtschaftlichen Fläche (Erwägungsgrund 8 des Eröffnungsbeschlusses). Der Gesamtfläche der in der Gemeinde Tähtvere im Kreis Tartu gelegenen Fläche betrug 3 089,17 ha. Eigentümerin der Fläche ist die Republik Estland. Beim Erwerb von AS Tartu Agro im Jahr 2001 übernahm OÜ Tartland den Pachtvertrag.

(15) Die Entscheidung über den Abschluss des Pachtvertrags mit AS Tartu Agro stützte sich auf das Ergebnis eines nicht offenen Ausschreibungsverfahrens. In diesem Verfahren sollte anhand von Auswahlkriterien, die in einer amtlich veröffentlichten Ausschreibungsbekanntmachung (im Folgenden die „Ausschreibungsbekanntmachung“) festgelegt waren, eine Kurzliste von vorausgewählten Bewerbern erstellt werden. Die vorausgewählten Bewerber konnten dann die weiteren, im Pachtvertrag festzulegenden Bedingungen aushandeln (im Folgenden die „nicht offenen Verhandlungen“).

(16) Die Ausschreibung wurde auf Ersuchen des Ministeriums am 6. Juli 2000 in den amtlichen Bekanntmachungen veröffentlicht. Pachtgegenstand waren die in Erwägungsgrund 14 genannte landwirtschaftliche Fläche. Die Ausschreibungsbekanntmachung enthielt die Bedingung, dass die landwirtschaftliche Produktionstätigkeit von AS Tartu Agro fortzuführen sei. Die Frist für die Einreichung von Angeboten endete am 26. Juli 2000.

(17) Die Ausschreibungsbekanntmachung sah vor, dass die Teilnehmer i) einen Antrag, ii) einen Beleg über die Zahlung der Teilnahmegebühr in Höhe von 1 000 EEK (estnische Krone), iii) ein Angebot für den Pachtzins und iv) einen Geschäftsplan (im Folgenden die „Auswahlkriterien“) einreichen sollten.

(18) Zwei Unternehmen (AS Tartu Agro und Aiu Põllumajanduse OÜ) reichten ein Angebot ein.

(19) Die Entscheidung über die Kandidaten für die nicht offenen Verhandlungen fiel am 27. Juli 2000. Ein Bewertungsgremium bewertete die eingereichten Angebote und fertigte ein Protokoll über das Ergebnis der Bewertung an. Dem Protokoll ([4]) zufolge wurde beschlossen, mit AS Tartu Agro zu verhandeln und den zweiten Bieter — Aiu Põllumajanduse OÜ — von den Verhandlungen auszuschließen.

(*) Vertrauliche Informationen.

([3]) Beschluss des Obersten Rates der Republik Estland, RT 1992, 36, 475.

([4]) Protokoll des Bewertungsgremiums vom 27. Juli 2000.

(20) Dem Protokoll des Bewertungsgremiums zufolge hatte AS Tartu Agro die in der Ausschreibungsbekanntmachung verlangten Unterlagen (vgl. Erwägungsgrund 17) eingereicht. Das Angebot für den Pachtzins betrug 10 000 EEK (ca. 639 EUR) bzw. 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha) pro Jahr. Zudem bot AS Tartu Agro an, die Grundsteuer in Höhe von 85 000 EEK (ca. 5 432 EUR) zu entrichten und bis zu 5 Mio. EEK (ca. 320 000 EUR) jährlich zu investieren. AS Tartu Agro bot an, den Pachtvertrag für eine Laufzeit von 10-25 Jahren abzuschließen.

(21) Aus dem Protokoll des Bewertungsgremiums geht ferner hervor, dass auch der zweite Bieter — Aiu Põllumajanduse OÜ — einen Antrag eingereicht hatte. In diesem fehlten jedoch der Beschluss der Unternehmensleitung über die Teilnahme an der Ausschreibung sowie die Karte über die Registrierung als private GmbH im estnischen zentralen Handelsregister. Zudem bestand die Auffassung, dass der Geschäftsplan bestimmte Anforderungen in Bezug auf Analyse und Pläne nicht erfülle. Das Angebot für den Pachtzins betrug 200 EEK/ha (ca. 12,78 EUR/ha) pro Jahr.

(22) Aus diesen Gründen wurde beschlossen, mit AS Tartu Agro zu verhandeln und Aiu Põllumajanduse OÜ von den Verhandlungen auszuschließen.

(23) Im Hinblick auf die Verhandlungen wurde AS Tartu Agro aufgefordert, eine Erklärung über das jährliche Investitionsvolumen einschließlich einer detaillierten Liste der jährlichen Investitionen einzureichen.

2.3. **Der Pachtvertrag**

(24) Am 16. November 2000 unterzeichneten das Ministerium und AS Tartu Agro einen Pachtvertrag mit einer Laufzeit von 25 Jahren.

(25) Als Pachtzins wurden 10 000 EEK (ca. 639 EUR) bzw. 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha) vereinbart.

(26) Laut Pachtvertrag musste AS Tartu Agro die Kosten für Pflege und Melioration der Fläche übernehmen, einschließlich i) jährlicher Investitionen in Höhe von 400 000 EEK (ca. 25 565 EUR bzw. 8,28 EUR/ha) in Entwässerungssysteme, ii) der Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und die Bodenverbesserung in Höhe von insgesamt 3 981 100 EEK (ca. 254 444 EUR), einschließlich Ausgaben für den Pflanzenschutz (820 000 EEK), mineralische und organische Düngemittel (3 100 000 EEK), Kalken (20 000 EEK) und die Instandhaltung von Straßenrändern (41 000 EEK) sowie iii) der Zahlung aller Steuern.

(27) Der Pachtvertrag wurde in der Vergangenheit mehrfach geändert (Erwägungsgründe 24 und 25 des Eröffnungsbeschlusses). Der Pachtzins wurde dreimal angepasst: am 14. Januar 2005 wurde er auf 80 000 EEK (5 113 EUR) angehoben, am 21. März 2007 auf 250 000 EEK (15 978 EUR) und am 12. Mai 2009 auf 416 600 EEK (26 626 EUR) bzw. 136 EEK/ha (EUR 8,69/ha). Der Pachtvertrag ist nach wie vor gültig.

2.4. **Der Bericht über das Sachverständigengutachten**

(28) Was die verpachtete Fläche angeht, legten die estnischen Behörden am 1. Februar 2016 einen Bericht über das Ergebnis eines unabhängigen Sachverständigengutachtens über Pachtzinsen für landwirtschaftliche Flächen in Estland vor, das von dem privaten Immobilienunternehmen Uus Maa Tartu büroo OÜ erstellt worden war (im Folgenden der „Uus-Maa-Bericht“). Im Uus-Maa-Bericht wurden die 23 Parzellen bewertet, die Gegenstand des Pachtvertrags sind.

(29) Laut diesem Bericht weisen die Parzellen eine im landesweiten Vergleich durchschnittliche Bodenqualität auf. Alle Parzellen sind unmittelbar von öffentlichen Straßen aus zugänglich. Die Parzellen weisen keine Besonderheiten (etwa zahlreiche Strommaste, Feuchtgebiete oder Waldflächen) auf, die die landwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erheblich einschränken würden.

(30) Die für den Bericht verwendete Bewertungsmethode war das Vergleichswertverfahren, d. h. eine Methode, bei der ein Grundstück mit anderen Grundstück mit ähnlichen Eigenschaften verglichen wird.

(31) Laut dem Uus-Maa-Bericht lagen die Pachtzinsen für landwirtschaftliche Flächen in Tartumaa im Zeitraum 2000-2004 bei 6-10 EUR/ha. Bevor Estland 2004 der Europäischen Union beitrat und damit Agrarsubventionen verfügbar wurden, waren Pachtverträge für Anbauflächen selten. Die bestehenden Pachtverträge waren überwiegend allgemein gehalten und enthielten in der Regel keine spezifischen Vertragsbedingungen. Die Verträge wurden üblicherweise für bis zu fünf Jahre unterzeichnet und sahen keine jährliche Erhöhung der Pacht vor. Für Torfmoor-, Polder- und Überschwemmungsflächen (sogenannte „sonstige Flächen“) wurden keine Pachtzahlungen geleistet; es handelte sich hier für den Pachtmarkt nicht um Grundstücke.

(32) Im Zeitraum 2005-2009 erhöhte sich der jährliche Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen in Tartumaa auf 10-20 EUR/ha. In den Pachtverträgen erschienen erstmals Klauseln über die Pflege der Parzelle, etwa die Instandhaltung der Entwässerungssysteme. Der Einsatz von Düngemitteln, das Kalken und die Instandhaltung von Straßenrändern waren jedoch nicht in den Pachtverträgen geregelt, da diese Tätigkeiten im Allgemeinen als Aufgaben des Pächters gelten und Teil seiner Produktionstätigkeit sind. Die Pachtverträge wurden allgemein für eine Laufzeit von fünf Jahren geschlossen. Sie sahen in der Regel keinen Koeffizienten für eine Erhöhung der Pachtzinsen vor, und für sonstige Flächen wurden keine Pachtzinsen gezahlt.

(33) Im Zeitraum 2010-2014 stiegen die jährlichen Pachtzinsen weiter auf 25-60 EUR/ha. Die Pachtverträge sahen erstmals eine automatische jährliche Erhöhung des Pachtzins um 5 % vor. Zudem wurden Klauseln über die Flächennutzung eingefügt, mit denen der Erhalt der Bodenqualität gewährleistet werden sollte, etwa über die Erfüllung agrotechnischer Anforderungen. Die Pachtverträge wurden weiter allgemein für eine Laufzeit von fünf Jahren geschlossen. Ein Pachtmarkt war auch für sonstige Flächen entstanden; hier lag der Pachtzins bei rund 10 EUR/ha jährlich.

(34) Der Uus-Maa-Bericht enthält zudem eine Bewertung der sonstigen Verpflichtungen, die AS Tartu Agro im Rahmen des Pachtvertrags auferlegt wurden, wie der Zahlung von Steuern und der Pflege und Melioration der Parzellen (vgl. Erwägungsgrund 26). Laut dem Bericht enthielten die Pachtverträge aus den frühen 2000er-Jahren nur wenig Einzelheiten und waren allgemein gehalten. Angeführt wurden nur den Pachtzins und die Zahlungsbedingungen; spezifische Verpflichtungen wurden den Pächtern nicht auferlegt.

(35) Später (vor allem seit 2005) wurde die Verpflichtung zur Zahlung der Grundsteuer und anderer im Zusammenhang mit der Pacht anfallender Steuern durch den Pächter in die Pachtverträge aufgenommen. Die Instandhaltung der Entwässerungssysteme und der Straßenränder (laufende Instandhaltung) wurde — aus offenkundigen Gründen — als Verpflichtung des Pächters als Nutzer und Begünstigter in die Verträge aufgenommen.

(36) Nach dem Uus-Maa-Bericht ist die Anlage eines neuen Entwässerungssystems eine Investition in den Vermögenswert des Eigentümers. Eine solche Investition stellt eine — über die Pachtzahlung hinausgehende — erhebliche finanzielle Belastung dar und wird daher im Pachtvertrag in der Regel gesondert aufgeführt. In den Jahren 2010/2011 wurden erstmals Bestimmungen über den Nutzungszweck der Flächen und die gute landwirtschaftliche Bewirtschaftung in die Pachtverträge aufgenommen. Diese Bestimmungen sind allgemein gehalten und sehen keine Geldbeträge vor; der Pächter entscheidet, wie er — je nach angebauten Kulturpflanzen und je nach Lage und Art der verpachteten Flächen — diesen Bestimmungen nachkommt.

(37) Der Uus-Maa-Bericht kommt daher zu dem Schluss, dass es nicht üblich war, in Pachtverträge Verpflichtungen wie die AS Tartu Agro auferlegten aufzunehmen, nämlich Bestimmungen über Investitionen in Instandhaltungssysteme oder Bestimmungen über die Melioration unter Angabe der Höhe der Ausgaben für Pflanzenschutz und/oder mineralische und organische Düngemittel. Der Uus-Maa-Bericht geht nicht weiter auf die Laufzeit des Pachtvertrags zwischen AS Tartu Agro und dem Ministerium noch auf die Hektarzahl der verpachteten Fläche ein; erwähnt wird nur, dass es in Anbetracht der langen Vertragslaufzeit wichtig war, die Flächennutzung dem erklärten Zweck vorzubehalten, insbesondere in Bezug auf die Bodenfruchtbarkeit.

(38) Der Uus-Maa-Bericht gelangt zu dem Schluss, dass die Fläche angesichts ihrer Lage, Größe und Beschaffenheit als Vermögenswert von hoher Liquidität gelten kann, weist jedoch darauf hin, dass das Bewertungsergebnis nur mittlere Genauigkeit besitzt und der tatsächliche Pachtzins am Markt um +/– 20 % von dem im Uus-Maa-Bericht genannten Wert abweichen kann (vgl. Erwägungsgründe 29 bis 37).

2.5. **Andere Quellen für marktübliche Konditionen**

(39) Am 17. April 2019 übermittelten die estnischen Behörden statistische Daten des Statistischen Amts Estlands (im Folgenden „Statistisches Amt“) über den marktüblichen Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen. Seit 2009 veröffentlicht das Statistische Amt Pachtzinswerte für landwirtschaftliche Flächen. Das Statistische Amt ist eine öffentliche Einrichtung, die auf nationaler Ebene statistische Daten, darunter den Pachtzins je Hektar für landwirtschaftlich genutzte Flächen, erhebt und veröffentlicht. Bei dem vom Statistischen Amt angewendeten statistischen Verfahren für den Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen handelt es sich um ein von Eurostat gebilligtes Verfahren ([5]). Die nachstehend aufgeführten Pachtzinswerte sind statistische Durchschnittswerte.

([5]) https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/apri_lpr_esms.htm

Tabelle

Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen (EUR/ha)

Kreis	Art der Fläche	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Estland insgesamt	Landwirtschaftliche Fläche insgesamt	21	25	26	35	40	48	52	52	58
	Ackerland					43	50	55	54	60
	Dauergrünland					30	38	38	40	47
Tartu	Landwirtschaftliche Fläche insgesamt					50	56	63	61	
Kreis	Ackerland					52	58	65	61	
	Dauergrünland					39	44	45	62	

Quelle: www.stat.ee

2.6. **Gründe für die Einleitung des Verfahrens**

(40) Die Kommission konnte zum Zeitpunkt ihres Eröffnungsbeschlusses nicht ausschließen, dass die in Rede stehende Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Insbesondere äußerte die Kommission den Verdacht, dass AS Tartu Agro einen unter dem Marktwert liegenden Pachtzins zahlt und dem Unternehmen daraus ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht.

(41) Zur Prüfung der Frage, ob die von einer öffentlichen Stelle vorgenommene wirtschaftliche Transaktion dem Partner einen Vorteil verschafft, muss untersucht werden, ob die Transaktion unter normalen Marktbedingungen erfolgte. In diesem Zusammenhang kann allgemein davon ausgegangen werden, dass eine Verpachtung von Vermögenswerten, die in einem offenen, transparenten, diskriminierungsfreien und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahren im Einklang mit den Grundsätzen für das öffentliche Auftragswesen ([6]) erfolgt, marktkonform ist. Die Kommission konnte im Eröffnungsbeschluss nicht zu dem Schluss gelangen, dass das Ausschreibungsverfahren transparent, diskriminierungsfrei oder bedingungsfrei war (vgl. Erwägungsgrund 58 des Eröffnungsbeschlusses). Der von den estnischen Behörden vorgelegte unabhängige Uus-Maa-Bericht schien zudem darauf hinzudeuten, dass der von AS Tartu Agro gezahlte Pachtzins unter dem Marktwert lag. Somit war nicht auszuschließen, dass AS Tartu Agro ein wirtschaftlicher Vorteil verschafft worden war.

(42) Zudem schien der Vorteil selektiv zu sein, da die Fläche einem einzigen Unternehmen, nämlich AS Tartu Agro, verpachtet wurde. Die übrigen Elemente in Artikel 107 Absatz 1 AEUV, nämlich der Einsatz staatlicher Mittel, die Beihilfe für ein Unternehmen, die Verfälschung des Wettbewerbs und die Beeinträchtigung des Handels, schienen ebenfalls erfüllt zu sein (vgl. Erwägungsgründe 43-45 und 65-67 des Eröffnungsbeschlusses).

(43) Die Kommission stellte zudem infrage, ob die Maßnahme für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden könne; eine staatliche Beihilfe in Form eines unangemessen niedrigen Pachtzinses ist nämlich eine Betriebsbeihilfe, da sie die normalen Betriebskosten des Begünstigten verringert. Betriebsbeihilfen gelten *prima facie* als mit dem Binnenmarkt unvereinbar, insbesondere nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV ([7]).

3. **STELLUNGNAHME ESTLANDS**

(44) Estland ist der Auffassung, dass die Verpachtung der landwirtschaftlichen Fläche an AS Tartu Agro keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

(45) Estland bestreitet, dass das Ausschreibungsverfahren nicht transparent, diskriminierungsfrei und bedingungsfrei gewesen sei.

([6]) Urteil des Gerichtshofs vom 7. Dezember 2000, *Telaustria*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, Rn. 62; Urteil des Gerichtshofs vom 3. Dezember 2001, *Bent Mousten Vestergaard*, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, Rn. 20. Siehe auch Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (ABl. C 179 vom 1.8.2006, S. 2).

([7]) Rechtssache C-156/98, *Deutschland/Kommission*, ECLI:EU:C:2000:467, Rn. 30; verbundene Rechtssachen C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, *Comitato „Venezia vuole vivere"/Kommission*, ECLI:EU:C:2011:368, Rn. 136; Rechtssache T-459/93, *Siemens/Kommission*, EU:T:1995:100, Rn. 48.

(46) Erstens sei während des Ausschreibungsverfahrens das zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung geltende nationale Recht eingehalten worden. Die Verpachtung staatseigener Flächen unterlag dem Gesetz über staatliche Vermögenswerte ([8]) (Riigivaraseadus) und erfolgte gemäß der Verordnung Nr. 285 der Regierung der Republik vom 1. August 1995 zur Billigung der Vorschriften für den Nießbrauch staatlicher Vermögenswerte (Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamin) ([9]) (im Folgenden die „Vorschriften").

(47) In Bezug auf Transparenz und Diskriminierungsfreiheit geben die estnischen Behörden an, das Unternehmen Aiu Põllumajanduse OÜ sei von den Verhandlungen ausgeschlossen worden, weil es die in der Ausschreibungsbekanntmachung genannten Anforderungen nicht erfüllt habe (vgl. Erwägungsgründe 21 bis 22). Seinem Antrag sei weder ein Beschluss der Unternehmensleitung über die Teilnahme an der Ausschreibung noch eine die Rechtsfähigkeit des Unternehmens belegende Handelsregisterkarte beigefügt gewesen. Die Tatsache, dass diese Unterlagen zwingend hätten vorgelegt werden müssen, ergebe sich aus den Nummern 32 und 55 der Vorschriften. Die Unterlagen sind erforderlich, damit die Vergabestelle prüfen kann, ob das Unternehmen tatsächlich existiert und die das Angebot einreichende Person befugt ist, die betreffende Rechtsperson zu vertreten.

(48) Da Aiu Põllumajanduse OÜ diese Informationen nicht vorgelegt habe, sei das Ministerium verpflichtet gewesen, das Unternehmen nach Nummer 33 der Vorschriften von der Ausschreibung auszuschließen. Den estnischen Behörden zufolge sei das Ausschreibungsverfahren daher diskriminierungsfrei und transparent gewesen.

(49) In Bezug auf den Geschäftsplan geben die estnischen Behörden an, dass es im Jahr 2000 keine spezifischen Anforderungen gegeben habe, ein Geschäftsplan jedoch normalerweise Teile enthalte, in denen die Geschäftsidee, Ressourcen, Finanzprognosen (einschließlich einer Kosten-Nutzen-Analyse), eine Risikobewertung usw. dargelegt würden. Mit der Anforderung der Vorlage eines Geschäftsplans sei das Ziel verfolgt worden, die Vorstellungen und Möglichkeiten des Bieters in Bezug auf die Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche, einschließlich der Lagerung der nationalen Saatgutreserve und der Vermehrung ertragreicher Saatgutsorten gemäß OECD-Standards, im Zusammenhang mit den vorgelegten Finanzprognosen zu bewerten.

(50) Nach Angaben der estnischen Behörden enthielt der Geschäftsplan von AS Tartu Agro die für die zu treffenden Entscheidungen erforderlichen Informationen. Der Geschäftsplan habe die strategischen Ziele des Unternehmens und die Voraussetzungen für die Erreichung dieser Ziele dargelegt und Informationen über die finanzielle Lage und das Personal des Unternehmens, detaillierte Projektbeschreibungen, Marketinggrundsätze, Finanzprognosen und eine Risikobewertung enthalten.

(51) Der Geschäftsplan der Aiu Põllumajanduse OÜ habe keine Erläuterungen dazu enthalten, wie die Vorstellungen des Unternehmens verwirklicht werden sollten. Im Bericht des Bewertungsausschusses heißt es dazu: „Der vorgelegte Geschäftsplan entspricht nicht den Anforderungen; er enthält weder Analysen noch Planungen. Der angebotene Pachtzins beträgt 200 EEK/ha, es ist jedoch unklar, wie die Zahlung der Pacht garantiert werden soll." Die estnischen Behörden befanden daher, dass in Anbetracht der finanziellen Lage, Erfahrung und der Kapazitäten der Aiu Põllumajanduse OÜ keine Gewähr dafür bestehe, dass das Unternehmen den von ihm angebotenen Pachtzins über die gesamte Laufzeit des Pachtvertrags würde zahlen können. Ebenso wenig sei klar ersichtlich gewesen, wie Aiu Põllumajanduse OÜ die Erfüllung der in der Ausschreibungsbekanntmachung genannten Anforderungen würde gewährleisten können.

(52) Zur Frage, ob die Ausschreibung bedingungsfrei war, geben die estnischen Behörden an, dass die Entscheidung, eine zusätzliche Anforderung, nämlich die der Fortführung der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeit von AS Tartu Agro, in die Ausschreibung aufzunehmen, nicht an Bedingungen geknüpft war. Bei der Aufnahme dieser Bedingung in die Ausschreibungsbekanntmachung sei es nicht um die Tätigkeit von AS Tartu Agro als Unternehmen, sondern um dessen landwirtschaftliche Tätigkeit gegangen, nämlich die Erforderlichkeit bzw. Verpflichtung, bestimmte ertragsreiche Saatgutsorten, die den OECD-Standards entsprechen, zu vermehren und sie für die nationale Saatgutreserve zu lagern. Den estnischen Behörden zufolge war die Anforderung daher objektiv begründet.

(53) Den estnischen Behörden zufolge war auch die Anforderung, Saatgut zu vermehren und zu lagern, objektiv, sodass es allen interessierten Parteien möglich gewesen sei, an der Ausschreibung teilzunehmen. Den Bietern wurden keine spezifischen Verfahren vorgeschrieben. Vielmehr sollte sichergestellt werden, dass ein möglichst breites Spektrum landwirtschaftlicher Betriebe an der Ausschreibung würde teilnehmen können. So habe das Ministerium weder zeitliche noch räumliche Beschränkungen für die Erfüllung der Anforderung der Fortführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit festgelegt, sodass alle an einer Teilnahme an der Ausschreibung interessierten Parteien selbst hätten entscheiden können, wie sie die Auflage der Vermehrung und Lagerung der betreffenden Saatgutsorten erfüllen wollten.

([8]) Gesetz über Staatsvermögen, RT I 1995, 22, 327.

([9]) Verordnung Nr. 285 der Regierung der Republik vom 1. August 1995 zur Billigung der Vorschriften für den Nießbrauch staatlicher Vermögenswerte, RT I 1995, 65, 1091.

(54) Ursprünglich liege der Anforderung, den OECD-Standards entsprechendes Saatgut zu vermehren und für die nationale Saatgutreserve einzulagern, Anordnung Nr. 55 des Landwirtschaftsministers vom 30. April 1997 zugrunde. Mit dieser Anordnung waren dem Vorgänger von AS Tartu Agro — dem landwirtschaftlichen Staatsbetrieb Tartu — die Vermehrung und die Lagerung des Saatguts auferlegt worden.

(55) Im Lichte der vorstehenden Ausführungen sind die estnischen Behörden der Auffassung, dass das Ausschreibungsverfahren transparent, diskriminierungsfrei und bedingungsfrei durchgeführt wurde.

(56) Die estnischen Behörden machen ferner geltend, dass der Pachtzins aus folgenden Gründen dem Marktwert entsprochen habe: Erstens sei die Flächenqualität im Eröffnungsbeschluss nicht korrekt berücksichtigt worden, da mindestens 12,34 % der Pachtfläche für die landwirtschaftliche Produktion ungeeignet seien. Im Einzelnen bestehe die Gesamtfläche von 377,92 ha aus i) 42,4 ha Wald; ii) 260,5 ha Dauergrünland (Überschwemmungsgebiet des Emajõgi (natürliches Grünland)); und iii) 75,02 ha Straßen, Wegen und Gräben zwischen Katastereinheiten. Es gebe zudem Straßen, Wege und Gräben innerhalb der Katastereinheiten, deren Gesamtfläche nicht erfasst wurde.

(57) Zweitens hätten die landwirtschaftlichen Betriebe in Estland zum Zeitpunkt der Ausschreibung nur sehr begrenzte wirtschaftliche Kapazitäten besessen. Nach Angaben aus dem Jahr 2001 betrug die durchschnittliche Größe eines landwirtschaftlichen Betriebs 15,6 ha. Es gab insgesamt 24 Betriebe mit einer Größe von mehr 2 000 ha; davon hatten nur acht Betriebe — mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von mehr als 3 000 ha — eine dem Ausschreibungsgegenstand vergleichbare Größe. Es habe somit nur sehr wenige landwirtschaftliche Betriebe gegeben, die daran interessiert waren, eine für bestimmte Zwecke zu nutzende landwirtschaftliche Fläche von mehr als 3 000 ha zu pachten, bereit waren, das damit verbundene Risiko zu tragen, und über die entsprechenden Kapazitäten verfügten.

(58) Drittens seien auch aufgrund des unterentwickelten Pachtmarkts dem erzielbaren Pachtzins Grenzen gesetzt gewesen. Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Pachtvertrags seien Flächen in der Regel unentgeltlich verfügbar gemacht worden, damit sie nicht aufgegeben würden. Daher habe das Ministerium bei der Festlegung der Anforderungen sowohl realistisch als auch flexibel sein müssen.

(59) Viertens, so die estnischen Behörden weiter, seien alle (in Erwägungsgrund 26 genannten) Ausgaben von AS Tartu Agro als Pachteinnahmen des Ministeriums anzusehen.

(60) In diesem Zusammenhang heben die estnischen Behörden hervor, dass die Investitionen in das Entwässerungssystem nicht fakultativ, sondern durch Pachtvertrag und Gesetz vorgeschrieben seien. Nach Abschnitt 16 Absatz 1 des damals geltenden Gesetzes über Bodenverbesserung (Maaparandusseadus) ([10]) sei der Eigentümer der Fläche — in diesem Fall der Staat — verpflichtet gewesen, ein Bodenverbesserungssystem zu unterhalten. Nach dem Pachtvertrag sei jedoch AS Tartu Agro verpflichtet gewesen, die wesentlichen Teile und das Zubehör der Pachtfläche in einem Zustand zu erhalten, der einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entspricht, sowie gegebenenfalls für Ersatz zu sorgen, ohne beim Staat die Erstattung der Kosten für diese Investitionen beantragen zu können. Die estnischen Behörden machen in diesem Zusammenhang geltend, dass es im Interesse jedes marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers gelegen hätte, diese Verpflichtungen und dieses Risiko auf den Pächter zu übertragen.

(61) Die estnischen Behörden argumentieren daher, dass die Investitionen in das Entwässerungssystem als über den vertraglich vereinbarten Pachtzins hinausgehende Pachteinnahmen des Ministeriums anzusehen und bei der Bewertung der Marktkonformität des Pachtvertrags zu berücksichtigen seien.

(62) In Bezug auf die Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und die Bodenverbesserung machen die estnischen Behörden geltend, dass diese wesentlich dafür seien, dass die landwirtschaftliche Fläche für einen längeren Zeitraum nutzbar bleibe. Ohne solche Ausgaben hätte die verpachtete landwirtschaftliche Fläche an Güte und damit an wirtschaftlichem Wert verloren. Die Tatsache, dass die Aufwendungen von AS Tartu Agro zur Verbesserung des Nährstoffhaushalts im Boden zu einer Stabilisierung der Bodenfruchtbarkeit geführt hätten, werde vom Agrarforschungszentrum bestätigt. Es sei daher für den Staat sowohl einträglich als auch notwendig gewesen, den Pachtvertrag in dieser Form abzuschließen. Aufgrund der Pächterverpflichtungen habe der Staat die Kosten nicht selbst tragen müssen, sondern an AS Tartu Agro weitergeben können — Kosten, die das Unternehmen neben dem Pachtzins habe tragen müssen.

(63) Was die Zahlung von Steuern angehe, sei die Grundsteuer nach den Abschnitten 3 und 10 des Grundsteuergesetzes (Maamaksuseadus) ([11]) vom Eigentümer oder Nutzer der Fläche zu zahlen. Der Nutzer der Fläche sei steuerpflichtig, wenn diese nicht nach dem Verfahren des Bodenreformgesetzes (Maareformi seadus) erneut eingetragen worden sei. Gemäß diesen Rechtsvorschriften oblag die Zahlung der Grundsteuer dem estnischen Staat.

([10]) Gesetz über Bodenverbesserung, RT I 1994, 34, 534,https://www.riigiteataja.ee/akt/24638

([11]) Grundsteuergesetz, RT I 1996, 41, 797.

(64) Die estnischen Behörden sind daher der Auffassung, dass der Pachtzins in Verbindung mit dem Umfang der übrigen finanziellen Verpflichtungen marktkonform gewesen sei, da sie mit dem Pachtzins auf dem betreffenden Markt mindestens vergleichbar oder aber höher als dieser gewesen seien.

(65) Den estnischen Behörden zufolge wollte das Ministerium die höchstmöglichen Einnahmen aus der Verpachtung der Fläche erzielen.

(66) Die estnischen Behörden sind zudem der Auffassung, dass die Unterzeichnung des Vertrags mit AS Tartu Agro nach Abschluss der Ausschreibung nicht selektiv sei, da die Auswahl von AS Tartu Agro transparent, diskriminierungsfrei und bedingungsfrei erfolgt sei. Der Staat habe in diesem Auswahlverfahren nach den Grundsätzen der Logik, mit der gebotenen Sorgfalt und im Einklang mit den zum Zeitpunkt des Ausschreibungsverfahrens geltenden nationalen Rechtsvorschriften gehandelt. Auch stimmen die estnischen Behörden nicht mit der von der Kommission im Eröffnungsbeschluss vertretenen Auffassung überein, dass die Maßnahme geeignet sei, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Die estnischen Behörden machen geltend, dass die Kommission nicht auf die Auswirkungen des Pachtvertrags eingegangen sei und insbesondere nicht erläutert habe, wie er den Wettbewerb verfälsche. Daher sei nicht auszuschließen, dass die Möglichkeit, dass der Pachtvertrag den Wettbewerb verfälsche und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtige, rein hypothetisch sei.

(67) Schließlich machen die estnischen Behörden geltend, dass — selbst wenn nach Auffassung der Kommission die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV genannten Voraussetzungen erfüllt seien — keine Forderungen aufgrund staatlicher Beihilfen in Bezug auf Maßnahmen oder Transaktionen, die vor der Registrierung der Beschwerde am 28. Juli 2014 erfolgten, bestehen könnten.

4. **STELLUNGNAHMEN INTERESSIERTER PARTEIEN**

Stellungnahme von AS Tartu Agro

(68) Das Unternehmen AS Tartu Agro macht geltend, dass es im Jahr 2000 keine rechtswidrige staatliche Beihilfe der estnischen Regierung erhalten habe, da ihm seiner Auffassung nach nie ein wirtschaftlicher Vorteil im Rahmen des Pachtvertrags zugutegekommen sei.

(69) AS Tartu Agro zufolge wurde der Pachtvertrag im Rahmen eines wettbewerblichen, transparenten, diskriminierungsfreien und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahrens gemäß den zum Zeitpunkt der Unterzeichnung geltenden Rechtsvorschriften geschlossen, und zwar aus nachstehenden Gründen.

(70) Die für die Teilnahme an der Ausschreibung erforderlichen Unterlagen seien in Nummer 32 der Vorschriften aufgeführt gewesen.

(71) Zur Frage, ob die Ausschreibung bedingungsfrei war, verweist AS Tartu Agro darauf, dass es wichtig gewesen sei, dafür zu sorgen, dass das Unternehmen vor dem Verkauf der Unternehmensanteile im Jahr 2001 über Produktionsmittel in Form von landwirtschaftlichen Flächen verfügte (vgl. Erwägungsgrund 12). Andernfalls hätte niemand die Anteile von AS Tartu Agro erwerben wollen und ihr Wert wäre auf null gefallen. Wäre dies der Fall, wäre der Staat kein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber gewesen. Um die Anteile zu veräußern und auch den höchstmöglichen Preis für sie zu erzielen, habe daher die Verpachtung der Fläche mit der Bedingung verbunden werden müssen, die landwirtschaftliche Tätigkeit von AS Tartu Agro fortzuführen. AS Tartu Agro zufolge war diese Bedingung in einer hinreichend ergebnisoffenen Form in der Ausschreibung enthalten, sodass alle Bieter darlegen konnten, wie sie diese zu erfüllen gedachten.

(72) Zudem, so AS Tartu Agro weiter, sei das Unternehmen für die estnische Regierung von strategischer Bedeutung gewesen, da es als Saatgutzentrum und als Schulungs- und Teststandort für das Ministerium benannt worden sei. In diesem Zusammenhang habe der OECD-Rat für Saatgutsysteme am 13. Oktober 1997 beschlossen, Estland in die OECD-Saatgutsysteme aufzunehmen, und AS Tartu Agro sei in das OECD-Saatzuchtsystem aufgenommen worden. Daher habe AS Tartu Agro eine wichtige Rolle als Saatgutzentrum gespielt: Das Unternehmen habe die Vermehrung zertifizierten Saatguts sichergestellt und die nationale Saatgutreserve aufbewahrt.

(73) AS Tartu Agro diene zudem als Schulungs- und Teststandort für die Estnische Universität für Biowissenschaften in den Bereichen Veterinärmedizin, Tierhaltung, Tiergenetik, Tierzucht und Pflanzenschutz. Daher sei AS Tartu Agro für die estnische Regierung für die Umsetzung von Bildungszielen wertvoll gewesen (und sei es immer noch).

(74) Im Lichte der vorstehenden Ausführungen ist die AS Tartu Agro der Auffassung, dass ihr durch den Abschluss des Pachtvertrags kein Vorteil entstanden sei.

(75) Im Übrigen macht AS Tartu Agro geltend, dass der Pachtvertrag aus folgenden Gründen den Marktbedingungen entspreche.

(76) AS Tartu Agro argumentiert, dass die Parteien eines Pachtvertrags den Vertrag nicht einseitig ändern oder vom Vertrag zurücktreten könnten, selbst wenn sich die Marktbedingungen während der Laufzeit des Vertrags änderten. Dies sei auf das estnische Vertragsrecht (Abschnitt 8 Nummer 2 des Schuldrechtsgesetzes (Võlaõigusseadus) ([12])) zurückzuführen, in dem festgelegt sei, dass Verträge für die Parteien verbindlich sind. Die Vertragsparteien könnten daher einen langfristigen Vertrag nicht laufend an die Marktbedingungen anpassen.

(77) AS Tartu Agro argumentiert weiter, dass der Pachtzins und die zusätzlichen Verpflichtungen des Pächters (vgl. die Erwägungsgründe 25 und 26) untrennbar miteinander verbunden und als kombiniertes tatsächliches Pachteinkommen zu betrachten seien. Der Staat habe als umsichtiger Eigentümer gehandelt, als er die Verpflichtung festgeschrieben habe, Investitionen vorzunehmen, um den Wert der verpachteten Fläche und die Fruchtbarkeit des Bodens zu erhalten. AS Tartu Agro zufolge habe der Staat dies getan, um eine langfristige Erhöhung des Wertes der Fläche sicherzustellen, worin sich zeige, dass er nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers gehandelt habe.

(78) Was die jährlichen Investitionen in das Entwässerungssystem angehe, habe AS Tartu Agro in den ersten 16 Jahren der Vertragslaufzeit insgesamt 1 458 611 EUR, d. h. durchschnittlich 91 163 EUR jährlich, in die Bodenverbesserung investiert. Dies ist das 3,57-Fache der im Pachtvertrag vorgesehenen Summe.

(79) Die Verpflichtung, jährlich mindestens 400 000 EEK (25 565 EUR) in die Erneuerung (also nicht nur die Instandhaltung) von Bodenverbesserungssystemen zu investieren, sei dem Pächter zu einem Zeitpunkt auferlegt worden, zu dem solche Verpflichtungen nicht üblich gewesen seien, wie dies aus dem Uus-Maa-Bericht hervorgehe. Für den Pächter sei dies daher neben dem Pachtzins eine bedeutende Verpflichtung gewesen. Für den Staat habe es sich um eine eindeutig vorteilhafte, wichtige Verpflichtung gehandelt, die unweigerlich mit dem Pachtzins verbunden sei.

(80) In Bezug auf die Ausgaben des Pächters für die Instandhaltung der Fläche und die Bodenverbesserung macht AS Tartu Agro geltend, dass diese Verpflichtungen für den Staat bei der Verpachtung von Flächen über einen längeren Zeitraum wichtig gewesen seien. Obwohl die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit im Interesse des Pächters liege, komme sie auch dem Staat zugute, da sie — wie vom Agrarforschungszentrum bestätigt — den Wert der Fläche erhöhe. AS Tartu Agro seien aus den Verpflichtungen jährliche Ausgaben in Höhe von 3 981 000 EEK (254 432 EUR) entstanden.

(81) AS Tartu Agro zufolge zeigen die vom Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen erhobenen Daten, dass die Kosten für den Pflanzenbau in Estland im Jahr 2000 durchschnittlich 43,42 EUR/ha betrugen. Für Milcherzeuger von einer AS Tartu Agro vergleichbaren Größe betrugen die Kosten durchschnittlich 28,57 EUR/ha. Im Pachtvertrag wurde das Kostenvolumen für die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit jedoch auf mindestens 82,36 EUR/ha festgelegt und lag damit deutlich über dem estnischen Durchschnitt in diesen Zeitraum.

(82) Was die Steuern angehe, ist die Grundsteuer nach Abschnitt 8 Nummer 1 des Grundsteuergesetzes ([13]) vom Grundstückseigentümer zu entrichten, es sei denn, der Eigentümer und der Pächter haben etwas anderes vereinbart.

(83) Im vorliegenden Fall wurde vereinbart, dass die Grundsteuer und alle anderen Steuern im Zusammenhang mit dem Gegenstand des Pachtvertrags von AS Tartu Agro entrichtet würden. AS Tartu Agro argumentiert, dass die gesetzliche Verpflichtung für Grundstückseigentümer zur Entrichtung der Grundsteuer so zu einer zusätzlichen Verpflichtung für den Pächter geworden sei. Die Steuerzahlung sei daher bei der Bewertung der Höhe des Pachtzinses zu berücksichtigen.

(84) AS Tartu Agro macht ferner geltend, dass ein erheblicher Teil der verpachteten Fläche nicht für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzt werden könne, und verweist auf den Uus-Maa-Bericht, dem zufolge nur 2 833,596 ha der Fläche Ackerland seien. Der Rest besteht aus 116,58 ha natürlichem Grünland, 44,06 ha Wald, 0,3 ha ruhiger Verkehrsfläche sowie 76,3348 ha sonstiger Flächen (z. B. Straßen, Gräben und Feuchtgebiete). Weitere 283 ha des Ackerlands sind Dauergrünland, das nicht für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzt werden kann und für das AS Tartu Agro keine Agrarförderung gewährt wird, das aber nach geltendem Recht als Dauergrünland erhalten werden muss. Daher könnten von den 3 061,9 ha der verpachteten Fläche nur 2 550,596 ha, d. h. 83,3 %, für den vorgesehenen Zweck genutzt werden. Die restlichen 16,7 % könnten nicht für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzt werden. Vor diesem Hintergrund macht AS Tartu Agro geltend, dass der tatsächliche Hektarpachtzins 16,7 % höher sei als der vertragliche.

([12]) Schuldrechtsgesetz, RT I vom 31.12.2016, 7, abrufbar unter: https://www.riigiteataja.ee/akt/võs

([13]) Grundsteuergesetz, RT I vom 10.11.2016, 10, abrufbar unter: www.riigiteataja.ee/akt/110112016010

(85) Zudem sei der im Pachtvertrag festgelegte Nettopachtzins in den ersten 16 Jahren der Vertragslaufzeit um mehr als das Hundertfache erhöht worden (von 0,21 EUR/ha auf 27,24 EUR/ha), während aus dem Uus-Maa-Bericht hervorgehe, dass der marktübliche Zins (um das Zehnfache) langsamer gestiegen sei. Ferner macht AS Tartu Agro geltend, dass es nicht richtig sei, diesen Vertrag mit weniger umfangreichen Pachtverträgen mit kürzerer Laufzeit zu vergleichen, da sich bei den letztgenannten Verträgen die Motive des Pächters und des Verpächters und damit auch das Gleichgewicht der Vertragsverpflichtungen erheblich von denen des in Rede stehenden Pachtvertrags unterschieden.

Stellungnahme des Beschwerdeführers

(86) Was die Ausschreibungsverfahren angeht, weist der Beschwerdeführer auf die Tatsache hin, dass in den Ausschreibungsbedingungen keine Verpflichtungen wie die Zahlung der Grundsteuer, jährliche Investitionen in das Entwässerungssystem und Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und die Bodenverbesserung (im Folgenden die „sonstigen Verpflichtungen“) genannt worden seien.

(87) In Bezug auf die Ausgaben im Zusammenhang mit den Verpflichtungen zur Instandhaltung der Fläche und zur Bodenverbesserung macht der Beschwerdeführer geltend, dass das Ministerium eingeräumt habe, nicht überprüft zu haben, ob AS Tartu Agro diese Verpflichtungen erfülle. Das Ministerium könne daher keine Unterlagen vorlegen, aus denen hervorgehe, dass die betreffenden Ausgaben nicht im Pachtzins enthalten seien. Allgemein ist der Beschwerdeführer der Auffassung, dass die sonstigen Verpflichtungen bei der Bewertung der Höhe des Pachtzinses nicht berücksichtigt werden sollten.

(88) Zur Größe der Fläche gibt der Beschwerdeführer an, dass der Gegenstand des Pachtvertrags nach den Daten im Geoportal des Bodenamts im Jahr 2016 eine Größe von genau 3 053,59 ha habe. Die Differenz zu der im Pachtvertrag angegebenen Größe ergebe sich daraus, dass das Ministerium in den letzten Jahren die Parzellenaufteilung bei einigen eingetragenen Flächen geändert und diese erneut eingetragen habe, die Änderungen jedoch noch nicht in den Pachtvertrag aufgenommen worden seien. Davon seien 2 831,55 ha reines Ackerland (92,73 %) und 1 033,00 ha bewirtschaftetes natürliches Grünland (3,38 %). Nur bei einer Parzelle von 26,60 ha sei die landwirtschaftliche Nutzung ausgeschlossen, da sie in der Tat zu 90 % bewaldet sei. Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass das Ministerium AS Tartu Agro auch eine jährliche Holzverwertungsgenehmigung für diesen Wald erteilt habe.

(89) Zudem seien nur 3,02 % des Gegenstands des Pachtvertrags „sonstige Flächen“. Diese Bezeichnung umfasse alle Durchgangsstraßen und Straßenränder, Gräben, unbebaute Feldränder, Grünflächen und Steinhaufen auf Feldern, Brücken, Deiche, Regenwasserkanäle, Marschflächen usw. AS Tartu Agro habe zudem Angestellten gestattet, den Rand einer Parzelle als Fläche für Beete und Gewächshäuser zu nutzen. Somit weise der Gegenstand des Pachtvertrags eine landwirtschaftlich nutzbare Gesamtfläche von 2 934,85 ha (96,11 %) auf. Vor diesem Hintergrund bestreitet der Beschwerdeführer die Aussage des Ministeriums, dass 12 % des Pachtgegenstands von der landwirtschaftlichen Nutzung ausgeschlossen seien.

(90) Außerdem gehe aus Daten der Online-Karte des estnischen Rates für Landwirtschaftsregister und Information (ARIB) ([14]) hervor, dass AS Tartu Agro EU-Agrarunterstützung für eine Fläche von 2 900,81 ha beantragt habe, was 95,00 % des Pachtgegenstands entspreche. Die Anträge beträfen einheitliche Flächenzahlungen, Zahlungen für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden sowie Unterstützung für die umweltfreundliche Erzeugung.

(91) Dem Beschwerdeführer zufolge erzielte AS Tartu Agro auch andere zusätzliche Einkünfte aus der Fläche. Aus Informationen, die der Beschwerdeführer vom Ministerium erhalten hat, gehe hervor, dass AS Tartu Agro in den Jahren 2000-2015 Holzverwertungsgenehmigungen für etwa 5 000 m^3 Holz (Birke, Fichte, Kiefer, Espe und Erle) erteilt worden seien. Aus den Daten des Zentrums für Privatwälder (SA Erametsakeskus) ([15]) gehe hervor, dass der Marktpreis für Nutzholz in Estland in den Jahren 2004-2016 wie folgt geschwankt habe: Birken-, Kiefern- und Fichtenholz 58-83 EUR/m^3, Erlen- und Espenholz 29-46 EUR/m^3 und Brennholz 16-31 EUR/m^3. In den letzten drei Jahren habe das staatliche Forstwirtschaftszentrum ([16]) Nutzholz aus seinen Wäldern zum Preis von durchschnittlich 42-46 EUR/m^3 verkauft. Aufgrund dieser Informationen geht der Beschwerdeführer davon aus, dass AS Tartu Agro in den Jahren 2000-2016 Einkünfte aus Nutzholz in Höhe von 210 000-230 000 EUR erzielt habe.

(92) Des Weiteren führt der Beschwerdeführer Daten des Bodenamts an, denen zufolge die tatsächlichen Pachtzinsen höher seien als die im Uus-Maa-Bericht genannten: Der durchschnittliche Pachtzins für Flächen im Kreis Tartu habe im Jahr 2015 rund 200 EUR/ha betragen ([17]).

([14]) Siehe auchhttps://kls.pria.ee/kaart/.
([15]) Siehehttp://www.erametsa.ee/metsa-ja-puidumuuk/hinnainfo-2/.
([16]) Seehttp://rmk.ee/organisatsioon/aastaaruanded.
([17]) Siehe auchhttps://www.maaamet.ee/et/uudised/moodunud-aastal-solmitud-rendilepingute-aastatasu-kokku-402-572-eurot.

(93) Zudem weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass AS Tartu Agro zum Zeitpunkt des Ausschreibungsverfahrens eine juristische Person des Privatrechts war, die sich zu 100 % in Staatsbesitz befand, während der Gegenstand des Pachtvertrags — die landwirtschaftliche Fläche — ebenfalls dem Staat gehörte. Das Ministerium sei befugt gewesen, über beide Vermögenswerte zu verfügen, d. h. sowohl 100 % der Anteile an AS Tartu Agro als auch die Fläche, die Gegenstand des Pachtvertrags war, seien Posten in der Bilanz des Ministeriums gewesen. Daher habe das Ministerium die Verhandlungen im Rahmen der Ausschreibung gewissermaßen mit sich selbst geführt. Der Beschwerdeführer fügt hinzu, dass aus dem von AS Tartu Agro im Rahmen der Ausschreibung vorgelegten Geschäftsplan hervorgehe, dass nach Auffassung des Unternehmens das größte Risiko mit dem Hauptproduktionsmittel — der Fläche — verbunden sei. Würden diese in die Verfügungsgewalt eines anderen Eigentümers oder Pächters gelangen, so würde das Unternehmen seine landwirtschaftliche Produktionstätigkeit nicht fortführen können. Dem Beschwerdeführer zufolge erklärt dies, warum die Ausschreibung eine Bedingung enthielt, die die Fortführung der landwirtschaftlichen Produktion von AS Tartu Agro vorsah. Im Wesentlichen sei Ziel der Ausschreibung gewesen, einen Pachtvertrag mit dem betreffenden Unternehmen abzuschließen.

Stellungnahme der estnischen Behörden

(94) Die estnischen Behörden erklären, dass sie keinem der Argumente des Beschwerdeführers zustimmen.

(95) Bezüglich der Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und die Bodenverbesserung stellen die estnischen Behörden fest, dass diese Ausgaben entgegen den Aussagen des Beschwerdeführers zum Pachtzins hinzugerechnet werden sollten. Erstens weisen die estnischen Behörden das Argument zurück, dass diese zusätzlichen Anforderungen ursprünglich nicht in der Ausschreibungsbekanntmachung aufgeführt gewesen seien. Dies sei absichtlich geschehen, um den potenziellen Bietern die Möglichkeit zu geben, unterschiedliche Angebote für die Zahlung des Pachtzinses einzureichen.

(96) Zweitens sei die Instandhaltung der Vermögenswerte durch den Pächter in dem zum Zeitpunkt des Abschlusses des Pachtvertrags geltenden Pachtgesetz (Rendiseadus Abschnitt 10 Nummer 1) vorgeschrieben gewesen. Im vorliegenden Fall wären für die Fläche im Jahr 2000 Investitionen erforderlich gewesen, auch zur Steigerung der Bodenfruchtbarkeit.

(97) Des Weiteren stellen die estnischen Behörden fest, dass die Verpflichtungen des Pächters von Verwaltungsstellen, die unter der Aufsicht des Ministeriums tätig seien, überprüft würden. Im Übrigen sei der Vollzug der Pacht für die Bewertung des Inhalts des Pachtvertrags nicht relevant.

(98) Bezüglich der vom Beschwerdeführer vorgelegten Informationen, wonach die tatsächlichen Pachtzinsen höher seien als im Uus-Maa-Bericht angegeben, stellen die estnischen Behörden fest, dass diese Informationen nicht relevant seien. Das Bodenamt habe erst seit 2005 Informationen über Landpachtverträge erhoben, und der in Rede stehende Pachtvertrag sei 2000 unterzeichnet worden.

(99) Zu den zusätzlichen Einkünften aus der Fläche in Form des Verkaufs von Holz stellen die estnischen Behörden fest, dass die Aussage des Beschwerdeführers fehlerhaft sei, da die Erteilung von Holzverwertungsgenehmigungen nicht mit den durchschnittlichen Holzverkaufspreisen und der Verkaufserlös nicht mit dem Gewinn gleichgesetzt werden könne. Zudem machen die estnischen Behörden geltend, dass es für den Nachweis des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe unerheblich sei, dass AS Tartu Agro die Möglichkeit gehabt habe, aus dem Verkauf von Holz aus dem Pachtgegenstand Einkünfte zu erzielen.

(100) Die estnischen Behörden erklären ferner, dass der Pachtzins seit 2000 mehrfach erhöht worden und marktkonform sei.

5. **WÜRDIGUNG**

5.1. **Vorliegen einer staatlichen Beihilfe — Anwendung von Artikel 107 Absatz 1 AEUV**

(101) Artikel 107 Absatz 1 AEUV lautet: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

(102) Eine Maßnahme wird daher als Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung eingestuft, wenn alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: i) Die Maßnahme muss dem Staat zurechenbar sein und aus staatlichen Mitteln finanziert werden, ii) sie muss dem Begünstigten einen Vorteil verschaffen, iii) dieser Vorteil muss selektiv sein und iv) die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Staatliche Mittel

(103) Für die Zwecke des Artikels 107 Absatz 1 AEUV umfasst der Staat alle Körperschaften der staatlichen Verwaltung, von der Zentralregierung bis zur Verwaltungsebene. Die betreffende Fläche befindet sich in staatlichem Eigentum (vgl. Erwägungsgrund 14) und wird vom Ministerium verpachtet. Daher stellt jeder Rabatt auf den Pachtzins eine Übertragung staatlicher Mittel dar und ist der Pachtvertrag dem Staat zuzurechnen.

Unternehmen

(104) Damit eine Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV gilt, muss sie einem Unternehmen einen Vorteil verschaffen. Unternehmen sind Einheiten, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung. Die Tatsache, dass AS Tartu Agro zum Zeitpunkt des Ausschreibungsverfahrens eine staatliche GmbH war, ist insofern unerheblich, als die Rechtsordnung der Union in Bezug auf die Eigentumsordnung neutral ist ([18]).

(105) Wirtschaftliche Tätigkeiten sind Tätigkeiten, die im Anbieten von Waren und Dienstleistungen auf dem Markt bestehen. Der mutmaßliche Begünstigte der Maßnahme ist AS Tartu Agro. Das Unternehmen produziert und verkauft landwirtschaftliche Erzeugnisse (vgl. Erwägungsgrund 10) und ist daher ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

Vorteil

(106) Ein Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ist ein wirtschaftlicher Nutzen jeglicher Art, den ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen — also ohne Eingreifen des Staates — nicht erhalten hätte ([19]). Um eine staatliche Beihilfe darzustellen, muss die Maßnahme dem Begünstigten Vorteile verschaffen, die ihn von Kosten entlasten, die er normalerweise aus eigenen Mitteln tragen müsste. Wurde die Transaktion unter günstigen Bedingungen ausgeführt, sodass AS Tartu Agro einen Pachtzins unter dem Marktwert zahlen musste, hat das Unternehmen einen Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erhalten.

(107) Zur Prüfung der Frage, ob die von einer öffentlichen Stelle vorgenommene wirtschaftliche Transaktion dem Partner einen Vorteil verschafft, muss untersucht werden, ob die Transaktion unter normalen Marktbedingungen erfolgte ([20]). Die Unionsgerichte haben den *„Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“* entwickelt, um bei öffentlichen Investitionen festzustellen, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt. Gleichermaßen haben die Unionsgerichte das *„Kriterium des privaten Verkäufers“* entwickelt, um feststellen zu können, ob ein Verkauf oder eine vergleichbare Transaktion durch die öffentliche Hand eine staatliche Beihilfe beinhaltet, indem geprüft wird, ob ein privater Verkäufer unter normalen Marktbedingungen denselben oder einen besseren Preis hätte erzielen können ([21]).

(108) Wenn der Verkauf und Kauf von Vermögenswerten, Waren und Dienstleistungen oder andere vergleichbare Transaktionen wie die Verpachtung von Vermögenswerten in einem offenen, transparenten, diskriminierungsfreien und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahren erfolgen, das mit den Vorschriften des AEUV zum öffentlichen Beschaffungswesen ([22]) im Einklang steht, kann allgemein davon ausgegangen werden, dass diese Transaktionen den Marktbedingungen entsprechen, sofern die einschlägigen Kriterien zur Auswahl des Käufers, Verkäufers bzw. Pächters angewendet worden sind ([23]).

(109) Im Eröffnungsbeschluss äußerte die Kommission Zweifel daran, dass das Ausschreibungsverfahren für die Verpachtung der Fläche transparent, diskriminierungsfrei und bedingungsfrei war. Die Kommission bewertete die Ausschreibung anhand der Ausschreibungsbekanntmachung, des Protokolls des Bewertungsgremiums und der eingereichten Stellungnahmen. Die tatsächlich eingereichten Angebote der Bieter liegen nicht vor.

(110) Das Verfahren muss transparent sein, damit alle interessierten Bieter in jeder Phase des Ausschreibungsverfahrens in gleicher Weise ordnungsgemäß informiert sind. Der Zugang zu Informationen, ausreichend Zeit für interessierte Bieter und Klarheit der Auswahl- und Zuschlagskriterien sind für ein transparentes Auswahlverfahren von entscheidender Bedeutung.

([18]) In Artikel 345 AEUV heißt es: „Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“

([19]) Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanien gegen Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

([20]) Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60 und 61.

([21]) Urteil des Gerichts vom 28. Februar 2012, *Land Burgenland und Österreich gegen Kommission*, verbundene Rechtssachen T-268/08 und T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90.

([22]) Urteil des Gerichtshofs vom 7. Dezember 2000, *Telaustria*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, Rn. 62; Urteil des Gerichtshofs vom 3. Dezember 2001, *Bent Mousten Vestergaard*, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, Rn. 20. Siehe auch Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (ABl. C 179 vom 1.8.2006, S. 2).

([23]) Rn. 89 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV (im Folgenden „Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe“) (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1).

(111) Zuerst einmal stimmt die Kommission der Aussage der estnischen Behörden zu, der zufolge das Ausschreibungsverfahren im Einklang mit den zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung geltenden Vorschriften durchgeführt wurde (vgl. Erwägungsgrund 46). In den Vorschriften ist festgelegt, welche Unterlagen vorzulegen sind, um an dem Ausschreibungsverfahren teilnehmen zu können.

(112) Bei diesen Unterlagen handelte es sich laut Ausschreibungsbekanntmachung um i) einen Antrag, ii) einen Beleg über die Zahlung der Teilnahmegebühr in Höhe von 1 000 EEK, iii) ein Angebot für den Pachtzins und iv) einen Geschäftsplan (siehe Erwägungsgrund 17). Darüber hinaus sieht Nummer 32 der Vorschriften vor, dass dem Angebot folgende Angaben beizufügen sind: 1) Name und Ort der Niederlassung des potenziellen Bieters, 2) Zustimmung zu den Bedingungen des Ausschreibungsverfahrens, 3) Nachweis der Vorauszahlung und der Zahlung der Anmeldegebühren, 4) der Pachtzins in Zahlen und Worten, 5) die Unterschrift der Person, die das Angebot einreicht, oder im Falle eines Vertreters der natürlichen oder juristischen Person den Nachweis der Vertretung. Die oben genannten Anforderungen waren durch die Veröffentlichung der Ausschreibung in den amtlichen Bekanntmachungen gemäß dem zum Zeitpunkt der Ausschreibung geltenden Recht öffentlich einsehbar. Daher hatten die potenziellen Bieter gleichberechtigten Zugang zu den erforderlichen Informationen über die Auswahlkriterien.

(113) Die Bieter hatten genügend Zeit, um ihr Angebot einzureichen, da sie sie hierfür 20 Tage ab der Veröffentlichung des Angebots in den amtlichen Bekanntmachungen hatten (vgl. Erwägungsgrund 16).

(114) Was die Zuschlagskriterien anbelangt, so sieht Absatz 19 Unterabsatz 5 des Gesetzes über staatliche Vermögenswerte vor, dass im Falle des in Erwägungsgrund 15 beschriebenen nicht offenen Ausschreibungsverfahrens jener Bieter den Zuschlag erhält, dessen Angebot unter Berücksichtigung sowohl des gebotenen Preises als auch der auferlegten zusätzlichen Bedingungen als das beste gilt. Daher sollte im Allgemeinen der Teilnehmer, der den höchsten Pachtzins bietet, den Pachtvertrag erhalten. Allerdings enthielt die vorliegende Ausschreibung die zusätzliche Bedingung, dass die landwirtschaftliche Produktionstätigkeit von AS Tartu Agro fortzuführen sei. Wie in den Erwägungsgründen 123 bis 130 dargelegt, ist nicht nachvollziehbar, wie diese Bedingung bei der Bewertung der Zuschlagskriterien berücksichtigt werden sollte. Auf der Grundlage der vorstehenden Tatsachen stellt die Kommission fest, dass die Zuschlagskriterien nicht eindeutig waren.

(115) Somit gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass das Ausschreibungsverfahren nicht transparent war.

(116) Die diskriminierungsfreie Behandlung aller Bieter in allen Phasen des Verfahrens sowie objektive, vorher mitgeteilte Auswahl- und Zuschlagskriterien sind unerlässlich, um sicherzustellen, dass die sich aus dem Verfahren ergebende Transaktion den Marktbedingungen entspricht. Damit die Gleichbehandlung gewährleistet ist, sollten die Zuschlagskriterien einen Vergleich und eine objektive Bewertung der Bieter ermöglichen.

(117) Wie in Erwägungsgrund 112 beschrieben, wurden die Auswahlkriterien in der Ausschreibungsbekanntmachung und in Nummer 32 der Vorschriften dargelegt; die Kommission schließt daraus, dass die Auswahlkriterien vor dem Ausschreibungsverfahren festgelegt wurden und hinreichend objektiv waren.

(118) Was die Zuschlagskriterien anbelangt, so gelangt die Kommission — ähnlich wie bei der Analyse in Erwägungsgrund 114 — nicht zu dem Schluss, dass die zusätzliche Bedingung, die landwirtschaftliche Produktionstätigkeit der AS Tartu Agro fortzuführen, objektiv war. Es ist nicht eindeutig beschrieben, was von den potenziellen Bietern erwartet wird, und es scheint ein Unternehmen begünstigt zu werden.

(119) Was den Ausschluss eines Bieters vom Ausschreibungsverfahren anbelangt, so war der Ausschluss von Aiu Põllumajanduse OÜ von der Ausschreibung den von den estnischen Behörden vorgelegten Informationen zufolge darauf zurückzuführen, dass in dem von diesem Unternehmen vorgelegten Antrag und in dessen Geschäftsplan bestimmte Elemente fehlten.

(120) Die estnischen Behörden haben nachgewiesen, dass aus den Vorschriften eindeutig hervorgeht, dass die Bieter einen vollständigen Antrag einreichen müssen, um teilnahmeberechtigt zu sein (siehe Erwägungsgrund 112). Aus dem Protokoll des Bewertungsgremiums geht hervor, dass der Beschluss der Unternehmensleitung über die Teilnahme an der Ausschreibung sowie die Karte über die Registrierung als private GmbH im estnischen zentralen Handelsregister im Antrag von Aiu Põllumajanduse OÜ fehlten. Das Ministerium war somit rechtlich verpflichtet, Aiu Põllumajanduse OÜ von der Ausschreibung auszuschließen (vgl. Erwägungsgrund 48).

(121) Die estnischen Behörden haben ferner erklärt, dass ein vollständiger Geschäftsplan für die Bewertung der Vorstellungen und Möglichkeiten des Bieters in Bezug auf die Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche notwendig ist. Dem Protokoll des Bewertungsgremiums zufolge enthielt der Geschäftsplan von Aiu Põllumajanduse OÜ keine Analysen oder Planungen. Darüber hinaus war nicht eindeutig zu erkennen, wie die Zahlung der gebotenen Pacht (200 EEK/ha) garantiert werden sollte (vgl. Erwägungsgrund 51). Angesicht der vorstehenden Ausführungen war der Ausschluss von Aiu Põllumajanduse OÜ auf der Grundlage der Auswahlkriterien nicht diskriminierend, da der Beschluss der Unternehmensleitung über die Teilnahme an der Ausschreibung sowie die Karte über die Registrierung als private GmbH im estnischen zentralen Handelsregister im Antrag fehlten.

(122) Der nachstehenden Bewertung der Zuschlagskriterien zufolge war das Ausschreibungsverfahren jedoch insgesamt diskriminierend, weil es die künftige Tätigkeit eines der Bieter sicherstellte.

(123) Was die Konditionalität des Ausschreibungsverfahrens betrifft, so ist eine Ausschreibung bedingungsfrei, wenn es potenziellen Käufern unabhängig davon, ob sie bestimmte Unternehmen betreiben, grundsätzlich freisteht, die zum Verkauf stehenden Vermögenswerte, Waren oder Dienstleistungen zu erwerben und für ihre eigenen Zwecke zu nutzen. Wenn zur Bedingung gemacht wird, dass der Käufer zugunsten der Behörden oder im allgemeinen öffentlichen Interesse besondere Verpflichtungen eingeht, die ein privater Verkäufer nicht verlangt hätte und die sich nicht aus dem allgemeinen nationalen Recht oder aus Entscheidungen der Planungsbehörden ergeben, kann die Ausschreibung nicht als bedingungsfrei angesehen werden ([24]).

(124) Es steht fest, dass die Ausschreibungsbekanntmachung eine besondere Bedingung enthielt, nämlich die Fortführung der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeit der AS Tartu Agro (vgl. Erwägungsgrund 16). Den estnischen Behörden zufolge zielte diese Bedingung nicht auf die Fortführung der Tätigkeit der AS Tartu Agro als Unternehmen, sondern auf die Fortführung dessen spezifischer landwirtschaftlicher Erzeugung ab. So wollte das Ministerium insbesondere die Vermehrung bestimmter ertragreicher Saatgutsorten, die den OECD-Standards entsprechen, und die Lagerung der erforderlichen nationalen Saatgutreserve sicherstellen (vgl. Erwägungsgrund 52).

(125) Die estnischen Behörden gaben an, dass die Auflage, ertragreiche Saatgutsorten zu vermehren und zu lagern, objektiv war und es allen interessierten Parteien ermöglichte, an der Ausschreibung teilzunehmen. Den Bietern wurden keine spezifischen Verfahren vorgeschrieben (vgl. Erwägungsgrund 53). Allerdings stellt die Kommission fest, dass in der Ausschreibungsbekanntmachung nicht angegeben war, dass der potenzielle Bieter bestimmte Saatgutsorten vermehren und lagern solle, sondern nur, dass er die landwirtschaftliche Tätigkeit eines bestimmten Unternehmens, nämlich AS Tartu Agro, nach dem Erhalt der Pachtfläche fortzuführen habe. Es bestehen somit eindeutig Bedingungen.

(126) Selbst wenn die Bedingung in der Ausschreibungsbekanntmachung auf die Vermehrung und Lagerung des oben genannten Saatguts beschränkt gewesen wäre, müsste die Ausschreibung dennoch als nicht bedingungsfrei und als sich auf die Tätigkeiten von AS Tartu Agro beziehend betrachtet werden. Insbesondere die Bedingung der Vermehrung bestimmter ertragreicher Saatgutsorten, die den OECD-Standards entsprechen, und deren Lagerung (auf der gepachteten Fläche) ergibt sich nicht aus dem allgemeinen nationalen Recht. Diese Verpflichtung wurde AS Tartu Agro bzw. dem landwirtschaftlichen Staatsbetrieb Tartu 1997 durch Anordnung des Landwirtschaftsministers auferlegt (vgl. Erwägungsgrund 54). Daher ist diese Verpflichtung nicht an die gepachtete Fläche, sondern an die Tätigkeiten von AS Tartu Agro gebunden. In der Stellungnahme des Beschwerdeführers wird ebenfalls betont, dass die Ausschreibung für AS Tartu Agro wichtig war (Erwägungsgrund 93). Deshalb gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass weder die Vermehrung und Lagerung bestimmter Saatgutsorten noch die Fortführung der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeit der AS Tartu Agro aus dem nationalen Recht herrührten, sondern dass Letzteres vielmehr eine Bedingung der Ausschreibung darstellt.

(127) Die Kommission stellt fest, dass die Bedingung der Vermehrung und Lagerung bestimmter Saatgutsorten sowie die der Fortführung der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeit der AS Tartu Agro keiner Planungsbehörde zuzuschreiben ist. Im Allgemeinen erstellt eine Planungsbehörde einen Entwicklungsplan für ein bestimmtes Gebiet und setzt diesen um, einschließlich der Erteilung von Baugenehmigungen für Grundstücke. Die vorgesehene Nutzung der Pachtfläche ist nach wie vor die allgemeine landwirtschaftliche Erzeugung. Generell handelt es sich bei der Flächennutzung um eine wirtschaftliche Tätigkeit wie eine Nutzung als landwirtschaftliche Fläche, Wohnraum, für industrielle Zwecke oder die gewerbliche Nutzung. Eine landwirtschaftliche Flächen ist eine Fläche, die entweder als Ackerland, für Dauerkulturen oder als Dauergrünland genutzt wird ([25]). Die Planungsbehörden bestimmen nicht, welche Kulturpflanzen angebaut oder welche landwirtschaftlichen Tätigkeiten auf einer landwirtschaftlichen Fläche ausgeübt werden. Im vorliegenden Fall wurde die Bedingung dem landwirtschaftlichen Staatsbetrieb Tartu sogar durch Anordnung eines Ministers auferlegt und nicht etwa durch eine Entscheidung einer für die gepachtete Fläche zuständigen Planungsbehörde. Ebenso wenig kann die Planungsbehörde die teilnahmeberechtigten Unternehmen darauf festlegen, landwirtschaftliche Tätigkeiten auszuüben, was durch die Bedingung der Fortführung der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeit von AS Tartu Agro nahelegt wird.

(128) Außerdem wird die Nutzung der Fläche für die potenziellen Bieter eindeutig dadurch beschränkt, dass die Pacht der Fläche von der Auflage abhängig gemacht wird, dass die landwirtschaftliche Produktionstätigkeit eines bestimmten Unternehmens fortgeführt wird. Da der Staat so auf die Möglichkeit verzichtete, die höchstmögliche Pacht zu erhalten, handelte er nicht als privater Marktteilnehmer, sondern als Behörde, die politische Ziele verfolgt. Ein privater Marktteilnehmer, der nicht diesen Beschränkungen unterliegt, hätte mehr Angebote erhalten und einen höheren Preis erzielt.

([24]) Rn. 94 der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe.

([25]) https://data.oecd.org/agrland/agricultural-land.htm

(129) Auch die Stellungnahme von AS Tartu Agro scheint zu bestätigen, dass die in die Ausschreibungsbekanntmachung eingefügte Bedingung mit der öffentlichen Aufgabe verknüpft war, den OECD-Standards entsprechendes Saatgut zu vermehren (vgl. Erwägungsgründe 71 und 72). Die Stellungnahme zeigt auch, dass die in die Ausschreibungsbekanntmachung eingefügte Bedingung für die Privatisierung von AS Tartu Agro von Bedeutung war. Dieses Argument scheint auch von dem Beschwerdeführer vorgebracht zu werden (vgl. Erwägungsgrund 93). Allerdings handelte es sich bei der Verpachtung der Fläche und der Privatisierung von AS Tartu Agro um zwei getrennte Transaktionen, und die Privatisierung von AS Tartu Agro wird in dem vorliegenden Beschluss nicht bewertet.

(130) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass das Ausschreibungsverfahren zur Verpachtung der Fläche intransparent, diskriminierend und an Bedingungen geknüpft war und die Transaktion daher nicht als den Marktbedingungen entsprechend angesehen werden kann.

(131) Darüber hinaus ist zu bewerten, ob die Verpachtung durch das Ministerium an AS Tartu Agro den Marktbedingungen entsprach, und zwar anhand der Sachverständigeneinschätzung im Uus-Maa-Bericht (vgl. Erwägungsgrund 28) und der von den estnischen Behörden vorgelegten Daten (vgl. Erwägungsgrund 39) ([26]). Daher ist zunächst zu prüfen, ob der von AS Tartu Agro entrichtete Pachtzins, der nur die Pacht und nicht andere Kosten wie Grundsteuer und Instandhaltungskosten umfasste, während der gesamten Pachtlaufzeit dem durchschnittlichen Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen in Estland entsprach. Die sonstigen Verpflichtungen der AS Tartu Agro werden im nächsten Schritt geprüft.

(132) Bei der Ermittlung des marktüblichen Pachtzinses zieht die Kommission folgende verfügbare Schätzungen heran: i) einen von dem privaten Immobilienunternehmen Uus Maa erstellten Bericht über Pachtzinsen (vgl. Erwägungsgrund 28) und ii) Daten des Statistischen Amtes (vgl. Erwägungsgrund 39).

(133) Die Kommission ist der Auffassung, dass der Uus-Maa-Bericht plausible, wenn auch konservative Schätzungen der Pachtzinsen im Kreis Tartu für den Zeitraum 2000-2014 enthält. Bei den Daten des Statistischen Amtes, d. h. den Marktschätzungen für die Jahre 2015-2017, handelt es sich um Durchschnittspreise der gemeldeten Pachtzinsen und nicht um eine Sachverständigenmeinung zum Pachtzins der Fläche. In diesen Schätzungen sind die Besonderheiten der von AS Tartu Agro gepachteten Fläche nicht berücksichtigt.

(134) Laut dem Uus-Maa-Bericht lagen die Pachtzinsen für landwirtschaftliche Flächen in Tartumaa im Zeitraum 2000-2004 bei 6-10 EUR/ha (vgl. Erwägungsgrund 31). Da der von AS Tartu Agro im Jahr 2000 entrichtete Pachtzins (der nur die Pacht und nicht andere Kosten wie Steuern und Instandhaltungskosten umfasste, vgl. Erwägungsgrund 25) 0,20 EUR/ha betrug, lag der von AS Tartu Agro gezahlte Pachtzins unter dem Marktwert.

(135) Im Zeitraum 2005-2009 stiegen die Pachtzinsen für landwirtschaftliche Flächen in Tartumaa dem Uus-Maa-Bericht zufolge auf 10-20 EUR/ha an (vgl. Erwägungsgrund 32). Den estnischen Behörden zufolge wurde der von AS Tartu Agro gezahlte Pachtzins am 14. Januar 2005 auf 1,66 EUR/ha und am 21. März 2007 auf 5,21 EUR/ha angehoben. Der von AS Tartu Agro gezahlte Pachtzins lag auch in diesem Zeitraum unter dem Marktwert.

(136) Im Zeitraum 2010-2014 stiegen die Pachtzinsen dem Bericht zufolge weiter auf 25-60 EUR/ha an (vgl. Erwägungsgrund 35). Der von AS Tartu Agro gezahlte Pachtzins wurde am 12. Mai 2009 auf 8,68 EUR/ha angehoben (vgl. Erwägungsgrund 25), scheint damit aber auch im Zeitraum 2010-2014 weiterhin unter dem Marktwert zu liegen.

(137) Den von den estnischen Behörden übermittelten Daten zufolge betrug der durchschnittliche Pachtzins in Estland 2015 52 EUR/ha für landwirtschaftliche Flächen bzw. 55 EUR/ha für Ackerland (vgl. Erwägungsgrund 39, Tabelle). Im Kreis Tartu, in dem sich das von AS Tartu Agro gepachtete Land befindet, betrug der Pachtzins 63 EUR/ha bzw. 65 EUR/ha. Die estnischen Behörden gaben an, dass AS Tartu Agro einen Pachtzins in Höhe von 26,86 EUR/ha zahlte. Somit lag der von AS Tartu Agro gezahlte Pachtzins im Jahr 2015 unter dem Marktwert.

(138) 2016 betrug in Estland der durchschnittliche Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen 52 EUR/ha bzw. 54 EUR/ha für Ackerland (vgl. Erwägungsgrund 39, Tabelle). Der Pachtzins im Kreis Tartu betrug jeweils 61 EUR/ha. Den estnischen Behörden zufolge zahlte AS Tartu Agro einen Pachtzins in Höhe von 27,30 EUR/ha. Somit lag der von AS Tartu Agro gezahlte Pachtzins auch im Jahr 2016 unter dem Marktwert.

(139) 2017 betrug in Estland der durchschnittliche Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen 58 EUR/ha bzw. 60 EUR/ha für Ackerland (vgl. Erwägungsgrund 39, Tabelle). Für dieses Jahr liegen für den Kreis Tartu keine Daten vor. Den estnischen Behörden zufolge zahlte AS Tartu Agro einen Pachtzins in Höhe von 27,28 EUR/ha. Somit lag der von AS Tartu Agro gezahlte Pachtzins (ohne weitere Kosten) auch im Jahr 2017 unter dem Marktwert.

(140) Auf der Grundlage dieser Zahlen lag der Pachtzins für sich genommen während des gesamten Zeitraums 2000-2017 unter dem Marktwert.

([26]) Urteil des Gerichts vom 28. Februar 2012, *Land Burgenland und Österreich gegen Kommission*, verbundene Rechtssachen T-268/08 und T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, Rn. 72.

(141) Die sonstigen in dem Vertrag aufgeführten Verpflichtungen, nämlich i) jährliche Investitionen in die Entwässerungssysteme, ii) Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und die Bodenverbesserung, einschließlich Ausgaben für den Pflanzenschutz, mineralische und organische Düngemittel, Kalken und die Instandhaltung der Straßenränder und iii) Zahlung aller Steuern (vgl. Erwägungsgrund 26), werden im Folgenden bewertet.

(142) Die estnischen Behörden machen geltend, dass alle oben genannten Verpflichtungen des Pächters bei der Bewertung der Pachteinnahmen zu berücksichtigen seien.

(143) Die Kommission kann dieses Argument für Teile der jährlichen Investitionen in das Entwässerungssystem akzeptieren (vgl. Erwägungsgründe 36, 60 und 79). Nach Abschnitt 16 Absatz 1 des damals geltenden Gesetzes über Bodenverbesserung (Maaparandusseadus), war der Eigentümer der Fläche verpflichtet, ein Bodenverbesserungssystem zu unterhalten. Allerdings bezieht sich die oben genannte Rechtsgrundlage nur allgemein auf den Unterhalt eines Bodenverbesserungssystems und legt weder Mindestanforderungen für das Bodenverbesserungssystem fest noch regelt sie die Investitionen in neue Entwässerungssysteme. Im vorliegenden Fall tätigte AS Tartu Agro dem Ministerium zufolge Investitionen in der vertraglich festgelegten Höhe, ohne dass diese vom Staat zurückerstattet wurden. Was jedoch die Höhe dieser Investitionen anbelangt, scheint es, dass diese von AS Tartu Agro vorgeschlagen und nicht dem Unternehmen auferlegt wurde (vgl. Erwägungsgründe 77-79). Dem Protokoll des Bewertungsgremiums zufolge lag das ursprüngliche Angebot von AS Tartu Agro für den Pachtzins bei 10 000 EEK (ca. 639 EUR) pro Jahr, d. h. 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha); zudem bot das Unternehmen an, die Grundsteuer in Höhe von 85 000 EEK (ca. 5 432 EUR) zu entrichten und bis zu 5 Mio. EEK (ca. 320 000 EUR) jährlich zu investieren (vgl. Erwägungsgrund 20). Nach den nicht offenen Verhandlungen wurde der Pachtzins in der Höhe des ursprünglichen Angebots festgesetzt (vgl. Erwägungsgrund 25) und über die sonstigen Verpflichtungen folgendermaßen entschieden: i) jährliche Investitionen in Höhe von 400 000 EEK (ca. 25 565 EUR bzw. 8,28 EUR/ha) in Entwässerungssysteme; ii) Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und die Bodenverbesserung in Höhe von insgesamt 3 981 100 EEK (ca. 254 444 EUR) und iii) Zahlung aller Steuern (vgl. Erwägungsgrund 26). AS Tartu Agro macht weiterhin geltend, dass es sogar noch mehr in das Entwässerungssystem investiert habe, nämlich das 3,57-Fache der im Pachtvertrag vorgesehenen Summe (vgl. Erwägungsgrund 78). Dies scheint darauf hinzudeuten, dass die Höhe der Investitionen in das Entwässerungssystem auf AS Tartu Agro zurückging und nicht gesetzlich vorgeschrieben war oder ausschließlich vom Staat festgelegt wurde, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass das Ausschreibungsverfahren intransparent, diskriminierend und an Bedingungen geknüpft war (vgl. Erwägungsgrund 130).

(144) Darüber hinaus sind diese Investitionen langfristiger angelegt als etwa Investitionen in Pflanzenschutz und Mineraldünger, die jährlich getätigt werden müssen. Auch As Tartu Agro hat von diesen Investitionen profitiert, da sie zu einer effizienteren Nutzung der Fläche beigetragen haben. Die Kommission weist darauf hin, dass der Pachtvertrag eine lange Laufzeit von 25 Jahren hat, sodass diese Investitionen AS Tartu Agro als Nutzer der Fläche auch größtenteils zugutekamen. Im Allgemeinen erhöht die Entwässerung einer landwirtschaftlichen Fläche den Wert der Erzeugung und maximiert den Ertrag der angebauten Kulturen für den Erzeuger [27]. Eine solche Entwässerung erhöht das Ertragspotenzial, da gut entwässerte Böden zu höheren Wachstumsraten bei Kulturpflanzen führen. Zudem werden durch ein Entwässerungssystem die variablen Produktionskosten reduziert, da gut entwässerte Böden weniger Düngemittel und Pestizide benötigen. Auf gut entwässerten Böden können darüber hinaus landwirtschaftliche Geräte effizienter eingesetzt werden, was etwa die Spritkosten und somit die Gesamtkosten für den Erzeuger reduziert. Allerdings räumt die Kommission ein, dass der Staat einige (Instandhaltungs-) Kosten nicht tragen musste, die ihm sonst als Eigentümer der Fläche zugefallen wären, und zugleich von einer möglichen Erhöhung des Grundstückswerts profitierte. Daher gelangt die Kommission entgegen ihrer Feststellung im Eröffnungsbeschluss (vgl. Erwägungsgrund 61 des Eröffnungsbeschlusses) zu dem Schluss, dass die Investitionen in das Entwässerungssystem teilweise als Einnahmen des Staates berücksichtigt werden sollten. Angesicht dessen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Hälfte der Investitionen in das Entwässerungssystem auf den Pachteinnahmen des Ministeriums hinzugerechnet werden sollte, was eine konservative Schätzung bezüglich der zusätzlichen Pachteinnahmen des Ministeriums darstellt, da diese Investitionen größtenteils AS Tartu Agro zugutekamen und die Höhe der Investitionen über die gesetzlich vorgeschriebenen Beträge hinausging. In Anbetracht dessen sollte die Hälfte der jährlichen Investitionen als Teil der Pachteinnahmen des Ministeriums betrachtet werden.

(145) Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und für die Bodenverbesserung im Interesse des Pächters sind, da sie in erster Linie im Zusammenhang mit den Kosten für Produktionsmittel wie Pflanzenschutzmittel (Pestizide) sowie mineralische und organische Düngemittel stehen (siehe Erwägungsgrund 36). In der Regel werden solche Produktionsmittel für jede Vegetationsperiode verwendet; ihre Art hängt von der angebauten Kultur ab. Deshalb sind sie Teil der jährlichen Produktionstätigkeit von AS Tartu Agro und kommen im Wesentlichen nur AS Tartu zugute, da sie etwa die Erträge der angebauten Kulturen erhöhen. Deshalb kann die Kommission den Argumenten der estnischen Behörden (vgl. Erwägungsgrund 62) und von AS Tartu Agro (vgl. Erwägungsgründe 80 und 81) nicht zustimmen. Hätte der Staat beschlossen, die Fläche für andere

[27] http://www.fao.org/3/w7224e/w7224e05.htm

Zwecke zu nutzen (z. B. Wohnungsbau auf den Grundstücken aufgrund der Nähe zur zweitgrößten Stadt Estlands — Tartu), hätte der bisherige Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln zudem kaum Auswirkungen auf den Wert der Fläche. Schließlich ist AS Tartu Agro als Nutzer der Fläche auch angesichts der langen Pachtlaufzeit von 25 Jahren der Hauptbegünstigte. Wie der Beschwerdeführer anführt, überprüfte der Staat auch nicht, ob AS Tartu Agro die betreffenden Verpflichtungen erfüllte (vgl. Erwägungsgrund 87). Deshalb kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und für die Bodenverbesserung von insgesamt ca. 254 444 EUR nicht als Teil der Pachteinnahmen des Staates angesehen werden sollten.

(146) Steuern sind in der Regel keine Pachteinnahmen im engeren Sinne, da sie vom Eigentümer der Vermögenswerte an den Staat gezahlt werden. Im vorliegenden Fall zahlte jedoch AS Tartu Agro die Steuern im Namen des Eigentümers der Fläche (des Staates), wie dies von den estnischen Behörden und AS Tartu Agro vorgebracht wird (vgl. Erwägungsgründe 63 bzw. 82-83); der Staat hatte hier also keine eigenen Ausgaben. Deshalb sollte der Wert der jährlich von AS Tartu Agro gezahlten Grundsteuer entgegen dem Eröffnungsbeschluss (vgl. Erwägungsgrund 61 des Eröffnungsbeschlusses) als Teil der Pachteinnahmen des Ministeriums betrachtet werden.

(147) Selbst wenn die oben dargelegten Elemente (die Hälfte der Investitionen in das Entwässerungssystem und die von AS Tartu Agro gezahlten Steuern) zum eigentlichen Pachtzins hinzugerechnet werden, bleiben die Pachteinnahmen dennoch unter dem marktüblichen Pachtzins.

(148) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen lag der von AS Tartu Agro gezahlte Pachtzins während des gesamten Zeitraums (2000-2017) unter dem Marktwert. Da zudem das Ausschreibungsverfahren intransparent, diskriminierend und an Bedingungen geknüpft war, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Verpachtung der Fläche durch das Ministerium AS Tartu Agro einen Vorteil verschaffte.

Selektivität

(149) Wie der Gerichtshof festgestellt hat, ermöglicht im Falle einer individuellen Beihilfemaßnahme die Feststellung des wirtschaftlichen Vorteils grundsätzlich die Annahme der Selektivität der Maßnahme ([28]). Die Kommission teilt nicht die Auffassung der estnischen Behörden, wonach die Maßnahme nicht selektiv war (Erwägungsgrund 66). Die Maßnahme verschaffte nur AS Tartu Agro einen Vorteil: Die in Staatsbesitz befindliche Fläche wurde nur an dieses Unternehmen verpachtet (vgl. Erwägungsgrund 14). Diese Entscheidung war das Ergebnis eines intransparenten, diskriminierenden und an Bedingungen geknüpften Auswahlverfahrens (siehe Erwägungsgründe 110-130). Die Voraussetzung der Selektivität ist damit erfüllt.

Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels

(150) Um als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zu gelten, muss die Maßnahme geeignet sein, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

(151) Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs zeigt allein die Tatsache, dass die Wettbewerbsstellung eines Unternehmens gegenüber konkurrierenden Unternehmen durch Erlangung eines wirtschaftlichen Vorteils gestärkt wird, den es sonst im normalen Geschäftsverkehr nicht erhalten hätte, dass die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung besteht. Daher ermöglicht jede an AS Tartu Agro in Form eines ermäßigten Pachtzinses gewährte Beihilfe dem Unternehmen, seine Tätigkeiten dank der Beihilfe auszubauen oder zumindest aufrechtzuerhalten. Die Beihilfe könnte daher die Chancen anderer Unternehmen einschränken.

(152) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs können Beihilfen für ein Unternehmen den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, wenn dieses Unternehmen auf einem Markt tätig ist, der dem Handel innerhalb der EU unterliegt. Das begünstigte Unternehmen ist auf dem Milch-, Fleisch- und Getreidemarkt tätig (vgl. Erwägungsgrund 10), der dem Handel innerhalb der EU unterliegt. Im Jahr 2018 belief sich der Wert der estnischen Exporte in die EU-28 von Fleisch und Milcherzeugnissen auf 51 Mio. EUR bzw. 177 Mio. EUR ([29]). In den betreffenden Sektoren herrscht EU-weiter Wettbewerb; sie werden daher durch jede in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zugunsten der Erzeugung getroffene Maßnahme beeinflusst. Anders als die estnischen Behörden (Erwägungsgrund 66) ist die Kommission angesichts der vorstehenden Erwägungen der Auffassung, dass die Maßnahme geeignet ist, den Wettbewerb zu verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

(153) Da alle Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es sich bei der betreffenden Maßnahme um eine staatliche Beihilfe handelt. Daher muss der Vorteil quantifiziert werden.

([28]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2015, *Kommission gegen MOL*, C-15/14 P EU:C:2015:362, Rn. 60.
([29]) Eurostat:https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database.

Quantifizierung des Vorteils

(154) Angesichts der vorstehenden Erwägungen sollte der Uus-Maa-Bericht für die Schätzung des Pachtzinses für den Zeitraum 2000-2009 herangezogen werden. Laut dem Uus-Maa-Bericht lag der Pachtzins für landwirtschaftliche Flächen in Tartumaa im Zeitraum 2000-2004 bei 6-10 EUR/ha (vgl. Erwägungsgrund 33). Folglich sollte ein auf der Grundlage des Uus-Maa-Berichts ermittelter durchschnittlicher jährlicher Pachtzins (einfacher Durchschnitt) mit dem von AS Tartu Agro in den Jahren 2000-2004 gezahlten jährlichen Pachtzins verglichen werden.

(155) Im Zeitraum 2005-2009 stiegen die Pachtzinsen für landwirtschaftliche Flächen in Tartumaa auf 10-20 EUR/ha. In ähnlicher Weise sollte ein einfacher jährlicher Durchschnittspachtzins auf der Grundlage des Uus-Maa-Berichts mit dem von AS Tartu Agro in den Jahren 2005-2009 gezahlten jährlichen Pachtzins verglichen werden.

(156) Im Zeitraum 2010-2014 beliefen sich die Pachtzinsen gemäß dem Uus-Maa-Bericht auf 25-60 EUR/ha. Da diese Spanne relativ groß ist, sollte der verfügbare durchschnittliche Pachtzins (für landwirtschaftliche Flächen in Estland) des Statistischen Amtes zur Ermittlung der Ersatzgröße des jährlichen Marktwerts herangezogen werden (vgl. Erwägungsgrund 39, Tabelle). Auch für die Jahre 2015-2018 sollte der durchschnittliche jährliche Pachtzins (für landwirtschaftliche Flächen in Estland) des Statistischen Amtes herangezogen werden.

(157) Schließlich machen die estnischen Behörden geltend, dass mindestens 12,34 % der Pachtfläche für die landwirtschaftliche Erzeugung ungeeignet seien (vgl. Erwägungsgrund 56). Die Kommission stellt jedoch fest, dass der Vertrag keine Informationen darüber enthält, dass ein Teil der Fläche für die landwirtschaftliche Nutzung ungeeignet sei. Die Vertragspartner würden normalerweise Besonderheiten der Vermögenswerte im Vertrag festhalten und die Klauseln und insbesondere den Pachtzins entsprechend anpassen.

(158) Zudem hat der Beschwerdeführer Informationen über die Größe und Nutzung der Parzellen vorgelegt (vgl. Erwägungsgründe 88-91). Diese Informationen belegen, dass AS Tartu Agro eine EU-Agrarbeihilfe beantragt hat und die Möglichkeit hatte, zusätzliche Einnahmen aus der Fläche zu erzielen, etwa durch den Verkauf von Nutzholz (vgl. Erwägungsgrund 91). Beispielsweise hat AS Tartu Agro im Jahr 2010 Agrarbeihilfen für 2 912,76 ha erhalten, was etwa 95 % der Pachtfläche entspricht. Die Kommission stellt daher fest, dass zwar nicht alle Parzellen reines Ackerland waren, aber auch die anderen Parzellen auf andere Weise nutzbringend sein können. So können etwa Waldflächen für die Erzeugung von Holz genutzt werden, während Grünland, das für den Anbau von Futterpflanzen dienen kann, für Zahlungen im Rahmen der EU-Agrarförderung in Betracht kommt. Schließlich bieten Zufahrtsstraßen (vgl. Erwägungsgrund 56) einen wertvollen direkten Zugang zu den Parzellen, um die Erzeugnisse (Weizen, Futter usw.) abzutransportieren. Da es schwierig ist, verlässliche Ersatzgrößen für den marktüblichen Pachtzins für Waldflächen, Grünland und sonstige Flächen zu finden, ist die Kommission der Auffassung, dass die Hektarzahl, für die Agrarbeihilfen gezahlt wurde, als Grundlage für die Berechnung des Vorteils dienen könnte. Die Hektarzahl, für die Agrarbeihilfen gezahlt wurde, stellt etwa 95-97 % der im Zeitraum 2004-2018 gepachteten Fläche dar.

(159) Die estnischen Behörden machen ferner geltend, dass nur eine begrenzte Zahl landwirtschaftlicher Erzeuger daran interessiert gewesen sei, mehr als 3 000 ha landwirtschaftlicher Fläche zu pachten (vgl. Erwägungsgrund 57). Diesbezüglich ist die Kommission der Auffassung, dass die estnischen Behörden das Grundstück als getrennte Parzellen hätten verpachten können. Das Land war bereits in 23 Parzellen aufgeteilt, die einzeln hätten verpachtet werden können. Die Zahl der teilnahmeberechtigten Bieter war zudem durch die Bedingung eingeschränkt, dass die landwirtschaftliche Produktionstätigkeit der AS Tartu Agro fortgeführt werden sollte.

(160) Die estnischen Behörden machen ferner geltend, dass der Ausschreibung aufgrund des unterentwickelten Pachtmarkts Grenzen gesetzt gewesen seien. Der Uus-Maa-Bericht legt nahe, dass die Marktsituation instabil war, aber dennoch Pachtverträge für die kurzfristige Nutzung landwirtschaftlicher Flächen unterzeichnet wurden. Angesichts der Marktsituation hätte ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalgeber die Pachtzeit auf weniger als 25 Jahre festgesetzt.

(161) Die estnischen Behörden machen außerdem geltend, dass alle Verpflichtungen des Pächters, nämlich i) jährliche Investitionen in Entwässerungssysteme, ii) Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und die Bodenverbesserung und iii) Zahlung aller Steuern, bei der Bewertung der Pachteinnahmen berücksichtigt werden sollten (vgl. Erwägungsgrund 26).

(162) Die Kommission akzeptiert dieses Argument in Bezug auf die jährlichen Investitionen in das Entwässerungssystem (Erwägungsgründe 36, 60 und 79), wie in den Erwägungsgründen 143 und 144 dargelegt. Daher sollte die Hälfte des Werts der im Pachtvertrag festgelegten jährlichen Investitionen als Teil der Pachteinnahmen betrachtet werden. Dies erscheint aus folgenden Gründen als konservative Schätzung: Von Gesetzes wegen liegt die Pflicht zur Bodenverbesserung zwar beim Eigentümer der Fläche (vgl. Erwägungsgründe 143 und 144); da der Pachtvertrag jedoch eine lange Laufzeit von 25 Jahren hat, kamen diese Investitionen größtenteils AS Tartu Agro als Nutzer der Fläche zugute.

(163) Allerdings stellt die Kommission fest, dass die Ausgaben für die Instandhaltung der Fläche und die Bodenverbesserung in erster Linie für den Pächter von Interesse sind, da sie sich maßgeblich auf die Kosten für Produktionsmittel wie Pflanzenschutzmittel (Pestizide) und mineralische und organische Düngemittel auswirken (vgl. Erwägungsgrund 145), und nicht als Pachteinnahmen für den Staat betrachtet werden sollten.

(164) Steuern sind in der Regel keine Pachteinnahmen im engeren Sinne, da sie vom Eigentümer der Vermögenswerte an den Staat gezahlt werden. Im vorliegenden Fall jedoch hat AS Tartu Agro die Grundsteuer im Namen des Eigentümers der Fläche (des Staates) entrichtet (vgl. Erwägungsgrund 146); deshalb sollte der Wert der von AS Tartu Agro gezahlten jährlichen Grundsteuer als Teil der Pachteinnahmen des Ministeriums betrachtet werden.

(165) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen wird der Vorteil berechnet als Differenz zwischen den jährlichen Schätzungen des Marktwerts des Pachtzinses (vgl. Erwägungsgründe 154-156) und dem tatsächlich an das Ministerium gezahlten Pachtzins. Zudem sollte die Hälfte des Werts der jährlich durch AS Tartu Agro vorgenommenen Investitionen in das Entwässerungssystem sowie die von dem Unternehmen im Namen des Eigentümers der Fläche entrichtete Grundsteuer zum eigentlichen Pachtzins hinzugerechnet werden (vgl. Erwägungsgründe 162-164). Was die Größe der Pachtfläche betrifft, so sollte die Hektarzahl, für die Agrarbeihilfen gezahlt wurde, als Grundlage für die Berechnung des Vorteils verwendet werden (vgl. Erwägungsgrund 158).

5.2. **Einstufung der Maßnahme als bestehende oder neue Beihilfe**

(166) Der Pachtvertrag zwischen dem Ministerium und AS Tartu Agro wurde im Jahr 2000 geschlossen und bestand somit vor dem Beitritt Estlands zur Europäischen Union. Er erfüllt jedoch nicht die Voraussetzungen für die Einstufung als bestehende Beihilfe im Sinne von Artikel 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates ([30]) in Verbindung mit Anhang IV der Akte über den Beitritt der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei ([31]). Gemäß Anhang IV Abschnitt 4 (Landwirtschaft) Nummer 4 sind Beihilfen, die als bestehende Beihilfen gelten sollen, der Kommission innerhalb von 4 Monaten nach dem Tag des Beitritts mitzuteilen; alle anderen Beihilfen gelten als neue Beihilfen. Da keine solche Mitteilung erfolgte, handelt es sich bei der vorliegenden Maßnahme ab dem Jahr 2000 um eine neue Beihilfe im Sinne von Artikel 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2015/1589.

5.3. **Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt**

(167) Eine unter Artikel 107 Absatz 1 AEUV fallende Maßnahme ist im Allgemeinen mit dem Funktionieren des Binnenmarkts unvereinbar, es sei denn, sie kann sich auf eine der im AEUV vorgesehenen Ausnahmeregelungen stützen. Gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Damit diese Ausnahme greifen kann, muss die Beihilfe die einschlägigen Unionsvorschriften für staatliche Beihilfen erfüllen.

(168) Gemäß der Bekanntmachung der Kommission über die zur Beurteilung unrechtmäßiger staatlicher Beihilfen anzuwendenden Regeln ([32]) muss jede rechtswidrige Beihilfe im Sinne von Artikel 1 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2015/1589 anhand der zum Zeitpunkt der Beihilfegewährung geltenden Vorschriften und Leitlinien geprüft werden.

(169) Da die Beihilfe im Jahr 2000 gewährt wurde und die Bedingungen des Pachtvertrags mehrfach geändert wurden (vgl. Erwägungsgrund 27), muss diese Maßnahme anhand des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2000-2006 ([33]) und der nachfolgenden Rahmenregelungen geprüft werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Maßnahme auf der Grundlage der 2000-2006 geltenden Rahmenregelung nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann. Die Maßnahme kann zudem weder auf der Grundlage der Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013 ([34]) noch auf der Grundlage der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 ([35]) für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden.

([30]) Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).
([31]) ABl. L 236 vom 23.9.2003, S. 17.
([32]) ABl. C 119 vom 22.5.2002, S. 22.
([33]) ABl. C 28 vom 1.2.2000, S. 2.
([34]) ABl. C 319 vom 27.12.2006, S. 1.
([35]) ABl. C 204 vom 1.7.2014, S. 1. Geändert durch die im ABl. C 390 vom 24.11.2015, S. 4. im ABl. C 139 vom 20.4.2018, S. 3 und im ABl. C 403 vom 9.11.2018, S. 10 veröffentlichten Mitteilungen.

(170) Im Allgemeinen ist eine staatliche Beihilfe in Form eines unangebracht niedrigen Pachtzinses eine Betriebsbeihilfe, da sie die normalen Betriebskosten des Begünstigten verringert. Betriebsbeihilfen gelten *prima facie* als mit dem Binnenmarkt unvereinbar, insbesondere nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV ([36]).

(171) Es konnte nicht in ausreichendem Umfang nachgewiesen werden, dass die Maßnahme notwendig oder zum Erreichen von Zielen von gemeinschaftlichem Interesse angemessen war. Estland hat keine Argumente zur Vereinbarkeit vorgebracht; zudem ist die fragliche Maßnahme in jedem Fall als Betriebsbeihilfe anzusehen. Deshalb konnte die Kommission keine Gründe für die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt gemäß Artikel 107 Absatz 3 AEUV finden.

(172) Die Kommission kommt demzufolge zu dem Schluss, dass die Verpachtung der Fläche an AS Tartu Agro durch das Ministerium eine staatliche Beihilfe darstellt, die rechtswidrig und im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

6. **RÜCKFORDERUNG**

(173) Da die Beihilfe rechtswidrig und mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, muss die Republik Estland die Maßnahme außer Kraft setzen und die gewährte Beihilfe von AS Tartu Agro zurückfordern, es sei denn, die Beihilfe wurde für ein bestimmtes Projekt gewährt, das zum Zeitpunkt der Gewährung alle Voraussetzungen der Gruppenfreistellungsverordnungen, der De-minimis-Verordnung oder einer von der Kommission genehmigten Beihilferegelung erfüllte.

(174) Zudem muss die Beihilfe zurückgefordert werden, damit auf dem Markt die Lage vor Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt wird. Gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) 2015/1589 gelten die Befugnisse der Kommission zur Rückforderung von Beihilfen für eine Frist von zehn Jahren (im Folgenden „Verjährungsfrist"). Die Verjährungsfrist beginnt mit dem Tag, an dem die rechtswidrige Beihilfe dem Empfänger gewährt wird. In Bezug auf die vorliegende Maßnahme ist maßgeblich, dass der Pachtvertrag über die landwirtschaftliche Fläche zwischen dem Ministerium und AS Tartu Agro am 16. November 2000 geschlossen wurde (vgl. Erwägungsgrund 24).

(175) Allerdings sieht Artikel 17 der Verordnung (EU) 2015/1589 vor, dass jede Maßnahme, die die Kommission oder ein Mitgliedstaat auf Antrag der Kommission bezüglich der rechtswidrigen Beihilfe ergreift, eine Unterbrechung der Frist darstellt. Hierzu ist festzustellen, dass die Kommission die estnischen Behörden erstmals am 14. August 2014 kontaktiert hat. So hat die Kommission nach Eingang einer Beschwerde am 24. Juli 2014 diese Beschwerde an die estnischen Behörden weitergeleitet und sie aufgefordert, Informationen zu übermitteln und zu den Behauptungen des Beschwerdeführers Stellung zu nehmen (vgl. Erwägungsgrund 1). Deshalb wurde die Verjährungsfrist durch die von der Kommission ergriffenen Maßnahme unterbrochen.

(176) Daher sollte die von AS Tartu Agro ab dem 14. August 2004 erhaltene Beihilfe zurückgefordert werden. Der zurückzufordernde Betrag sollte wie in den Erwägungsgründen 154-165 dargelegt berechnet werden. Auf diesen Betrag werden die ab dem 14. August 2004 und bis zur vollständigen Rückzahlung fälligen Zinsen erhoben, die gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission ([37]) berechnet werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe im Form eines unter dem Marktwert liegenden Pachtzinses für die Verpachtung einer landwirtschaftlichen Fläche wurde von Estland unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zugunsten von AS Tartu Agro rechtswidrig gewährt.

Artikel 2

Die Beihilfe stellt keine staatliche Beihilfe dar, wenn sie zum Zeitpunkt ihrer Bewilligung die Voraussetzungen in Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates ([38]) erfüllte, die zum Zeitpunkt der Beihilfebewilligung in Kraft waren.

([36]) Rechtssache C-156/98, *Deutschland gegen Kommission*, EU:C:2000:467, Rn. 30, verbundene Rechtssachen C-71/09 P, C-73/09 P und C-76/09 P, *Comitato „Venezia vuole vivere" gegen Kommission*, ECLI:EU:C:2011:368, Rn. 136 und Rechtssache T-459/93, *Siemens gegen Kommission*, EU:T:1995:100, Rn. 48.

([37]) Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission vom 21. April 2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1).

([38]) Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (ABl. L 142 vom 14.5.1998, S. 1).

Artikel 3

Individuelle Beihilfen, die im Rahmen der in Artikel 1 genannten Maßnahme gewährt wurden und die zum Zeitpunkt ihrer Bewilligung die in der Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission ([39]) oder einer anderen genehmigten Beihilferegelung festgelegten Voraussetzungen erfüllten, sind bis zur maximalen für die jeweilige Beihilfeart zulässigen Beihilfeintensität mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 4

(1) Die Republik Estland fordert die in Artikel 1 genannten Beihilfen von AS Tartu Agro zurück.

(2) Der Rückforderungsbetrag umfasst Zinsen, die von dem Tag, an dem die Beihilfen AS Tartu Agro zur Verfügung gestellt wurden, bis zur tatsächlichen Rückzahlung berechnet werden.

(3) Die Zinsen auf den Rückforderungsbetrag werden gemäß Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 und gemäß Verordnung der Kommission (EG) Nr. 271/2008 der Kommission ([40]) zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 nach der Zinseszinsformel berechnet.

Artikel 5

(1) Die Beihilfen, die im Rahmen der in Artikel 1 genannten Regelungen gewährt wurden, werden sofort in wirksamer Weise zurückgefordert.

(2) Die Republik Estland stellt sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

Artikel 6

(1) Die Republik Estland übermittelt innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses die folgenden Informationen:

Den Gesamtbetrag (Kapital und Zinsen), der von dem Unternehmen AS Tartu Agro zurückgefordert werden muss, das eine Beihilfe erhalten hat, die nicht unter die De-minimis-Regel, die Verordnung (EU) Nr. 702/2014 oder eine andere genehmigte Beihilferegelung fällt.

(2) Die Republik Estland unterrichtet die Kommission über den Fortgang ihrer Maßnahmen zur Umsetzung dieses Beschlusses, bis die Rückzahlung der in Artikel 1 genannten Beihilfen abgeschlossen ist. Auf Anfrage der Kommission legt Estland unverzüglich Informationen über die Maßnahmen vor, die getroffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen.

Artikel 7

Dieser Beschluss ist an die Republik Estland gerichtet.

Brüssel, den vom 24. Januar 2020

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Exekutiv-Vizepräsidentin

([39]) Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission vom 25. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 193 vom 1.7.2014, S. 1).

([40]) Verordnung (EG) Nr. 271/2008 der Kommission vom 30. Januar 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags (ABl. L 82 vom 25.3.2008, S. 1).