ODLUKE

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2021/104

od 24. siječnja 2020.

u predmetu SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) – Navodna nezakonita potpora društvu AS Tartu Agro

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2020) 252)

(Vjerodostojan je samo tekst na estonskom jeziku)

EUROPSKA KOMISIJA,

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

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

pozvavši zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u skladu s člankom 108. stavkom 2. prvim podstavkom UFEU-a ([1]),

budući da:

1. **POSTUPAK**

(1) Komisija je 27. veljače 2017. odlučila pokrenuti postupak utvrđen u članku 108. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) u prethodno navedenom predmetu („odluka o pokretanju postupka"). Odluka o pokretanju postupka temeljila se na pritužbi koju je podnositelj pritužbe podnio u dopisu Komisiji 24. srpnja 2014. i koju je Komisija evidentirala 28. srpnja 2014., a koja je podnesena protiv nezakonite državne potpore koju je estonsko Ministarstvo ruralnih poslova (prethodno estonsko Ministarstvo poljoprivrede) („Ministarstvo") navodno dodijelilo društvu AS Tartu Agro („AS Tartu Agro"). Komisija je 14. kolovoza 2014. proslijedila pritužbu estonskim nadležnim tijelima i pozvala ih da dostave informacije i primjedbe o navodima koje je iznio podnositelj pritužbe. Estonska nadležna tijela dostavila su tražene informacije 3. listopada 2014.

(2) Odluka Komisije o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* ([2]). Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe.

(3) Estonska nadležna tijela dostavila su svoje primjedbe 21. travnja 2017.

(4) Komisija je od zainteresiranih strana primila dva skupa primjedbi. Te primjedbe proslijeđene su estonskim nadležnim tijelima 10. svibnja 2017. (primjedbe podnositelja pritužbe) i 12. svibnja 2017. (primjedbe društva AS Tartu Agro). Estonska nadležna tijela dostavila su 28. lipnja 2018. svoje primjedbe o dopisu podnositelja pritužbe.

(5) Podnositelj pritužbe dostavio je 11. lipnja 2017. dodatne primjedbe koje su sadržavale pet priloga. Budući da se tri priloga nisu mogla otvoriti, podnositelj pritužbe ponovo ih je dostavio 19. lipnja 2017. Te su primjedbe 3. srpnja 2017. proslijeđene estonskim nadležnim tijelima. Estonska nadležna tijela dostavila su svoje primjedbe 21. srpnja 2017.

([1]) Poziv na podnošenje primjedaba u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, državna potpora SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) – Navodna nezakonita potpora društvu AS Tartu Agro (SL C 103, 1.4.2017., str. 4.).

([2]) Vidjeti bilješku 1.

(6) Društvo AS Tartu Agro obratilo se Komisiji dopisom od 30. kolovoza 2017., na koji mu je Komisija odgovorila dopisom od 11. rujna 2017.

(7) Podnositelj pritužbe obratio se službama Komisije dopisima od 9. siječnja 2018., 30. siječnja 2019. i 14. srpnja 2019., na koje su mu službe Komisije odgovorile dopisima od 7. veljače 2018., 1. ožujka 2019. odnosno 17. srpnja 2019.

(8) Telekonferencija s estonskim nadležnim tijelima održana je 7. veljače 2019.

(9) Komisija je 15. veljače 2019. estonskim nadležnim tijelima poslala zahtjev za dodatne informacije, na koji su estonska nadležna tijela odgovorila dopisom od 17. travnja 2019.

2. **OPIS**

2.1. **Korisnik**

(10) Društvo AS Tartu Agro („AS Tartu Agro”, izvorno „državno poljoprivredno gospodarstvo Tartu”) trenutačno je registrirano kao društvo s ograničenom odgovornošću, koje proizvodi mlijeko, meso i žitarice. Prihodi od prodaje 2017. iznosili su *[… (*)]* milijuna EUR. Proizvodnja mlijeka 2017. iznosila je *[…]* tona (čime je njezin udio u prihodima od prodaje iznosio *[…]*, to jest *[…]* milijuna EUR). Ukupna proizvodnja govedine 2017. iznosila je *[…]* tona. Proizvodnja žitarica iznosila je *[…]* tona. Društvo AS Tartu Agro 2017. imalo je 126 zaposlenika. Društvo AS Tartu Agro ostvarilo je 2017. neto prihod u iznosu od 1,1 milijun EUR.

(11) Društvo AS Tartu Agro sljednik je državnog poljoprivrednog gospodarstva osnovanog odlukom estonskog Vrhovnog vijeća 1992. ([3]) u svrhu uzgoja sjemena i provođenja istraživanja povezanih sa stočarstvom. To državno poljoprivredno gospodarstvo pretvoreno je 1997. u društvo s ograničenom odgovornošću u državnom vlasništvu pod imenom AS Tartu Agro.

(12) Država je u kolovozu 2001. odlučila prodati svoje dionice društva AS Tartu Agro. Društvo AS Tartu Agro prodano je 2. listopada 2001. društvu OÜ Tartland na temelju ishoda ograničenog natječajnog postupka.

2.2. **Mjera**

(13) Prema navodima podnositelja pritužbe, Ministarstvo je društvu AS Tartu Agro dodijelilo nezakonitu državnu potporu u obliku zakupa poljoprivrednog zemljišta u okrugu Tartu koji je dobiven 2000. po cijenama koje su bile niže od tržišne cijene („mjera”).

(14) Ugovor o zakupu određenih parcela poljoprivrednog zemljišta između Ministarstva i društva AS Tartu Agro potpisan je 16. studenoga 2000. (uvodna izjava 8. odluke o pokretanju postupka). Ukupna veličina parcela, koje su smještene u općini Tähtvere u okrugu Tartu, iznosila je 3 089,17 hektara („ha”). Vlasnik je zemljišta Republika Estonija. Društvo OÜ Tartland preuzelo je ugovor o zakupu 2001., kada je kupilo društvo AS Tartu Agro.

(15) Odluka o sklapanju ugovora o zakupu s društvom AS Tartu Agro temeljila se na ishodu ograničenog natječajnog postupka. U tom je postupku na temelju kriterija za odabir utvrđenih u službeno objavljenoj objavi natječaja („objava natječaja”) trebao biti izrađen uži popis predodabranih kandidata. Ti predodabrani kandidati zatim su imali pravo pregovarati o daljnjim uvjetima koje je trebalo utvrditi u ugovoru o zakupu („ograničeni pregovori”).

(16) Natječaj je, na zahtjev Ministarstva, objavljen u službenim objavama 6. srpnja 2000. Predmet zakupa bilo je poljoprivredno zemljište iz uvodne izjave 14. U objavi natječaja naveden je uvjet da se djelatnost poljoprivredne proizvodnje društva AS Tartu Agro treba nastaviti. Rok za dostavu ponuda bio je 26. srpnja 2000.

(17) U objavi natječaja određeno je da sudionici trebaju dostaviti i. prijavu; ii. potvrdu o plaćanju kotizacije u iznosu od 1 000 estonskih kruna („EEK”); iii. ponudu zakupnine; i iv. poslovni plan („kriteriji za odabir”).

(18) Ponudu su dostavila dva društva: AS Tartu Agro i Aiu Põllumajanduse OÜ.

(19) Odluka o prihvatljivim kandidatima za ograničene pregovore donesena je 27. srpnja 2000. Odbor za ocjenjivanje ocijenio je dostavljene ponude i sastavio zapisnik o ishodu ocjenjivanja. U skladu s tim zapisnikom ([4]), odlučeno je da se pregovori započnu s društvom AS Tartu Agro, a da se iz njih isključi drugi ponuditelj, društvo Aiu Põllumajanduse OÜ.

(*) Povjerljive informacije.

([3]) Odluka Vrhovnog vijeća Republike Estonije, RT 1992, 36, 475.

([4]) Zapisnik odbora za ocjenjivanje od 27.7.2000.

(20) U skladu sa zapisnikom odbora za ocjenjivanje, društvo AS Tartu Agro dostavilo je dokumente koji su se tražili u objavi natječaja (vidjeti uvodnu izjavu 17.). Ponuđena zakupnina iznosila je 10 000 EEK (približno 639 EUR) godišnje, odnosno 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha). Društvo AS Tartu Agro ponudilo je i da će plaćati porez na zemljište u iznosu od 85 000 EEK (približno 5 432 EUR) i izvršiti ulaganja u iznosu do 5 milijuna EEK (približno 320 000 EUR) godišnje. Društvo AS Tartu Agro ponudilo je sklapanje ugovora o zakupu na razdoblje od 10 do 25 godina.

(21) Iz zapisnika odbora za ocjenjivanje nadalje se vidjeti da je prijavu dostavio i drugi ponuditelj, društvo Aiu Põllumajanduse OÜ. Međutim, u prijavi su nedostajali odluka upravnog odbora društva o sudjelovanju u natječaju te izvadak iz estonskog središnjeg trgovačkog registra kojim se potvrđuje da je društvo registrirano kao društvo s ograničenom odgovornošću. Nadalje, ocijenjeno je da poslovni plan ne ispunjava određene zahtjeve u pogledu analiza i planova. Ponuđena zakupnina iznosila je 200 EEK/ha (približno 12,78 EUR/ha) godišnje.

(22) Na tim je osnovama donesena odluka o isključenju društva Aiu Põllumajanduse OÜ i o započinjanju pregovora s društvom AS Tartu Agro.

(23) S obzirom na pregovore, od društva AS Tartu Agro zatraženo je da dostavi obrazloženje godišnjeg iznosa ulaganja, uključujući podroban popis godišnjih ulaganja.

2.3. **Ugovor o zakupu**

(24) Ugovor o zakupu između Ministarstva i društva AS Tartu Agro potpisan je 16. studenoga 2000. na razdoblje od 25 godina.

(25) Dogovorena zakupnina iznosila je 10 000 EEK (približno 639 EUR), odnosno 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha).

(26) U skladu s ugovorom o zakupu, društvo AS Tartu Agro moralo je pokrivati troškove održavanja i melioracije parcela, uključujući i. godišnja ulaganja u sustave odvodnje u iznosu od 400 000 EEK (približno 25 565 EUR odnosno 8,28 EUR/ha); ii. rashode za održavanje zemljišta i poboljšanje kvalitete tla u ukupnom iznosu od 3 981 100 EEK (približno 254 444 EUR), uključujući rashode za, primjerice, zaštitu usjeva (820 000 EEK), mineralna i organska gnojiva (ukupno 3 100 000 EEK), prihranu tla kalcijem i magnezijem (20 000 EEK) i održavanje rubnih područja uz cestu (41 000 EEK); i iii. plaćanje svih poreza.

(27) Ugovor o zakupu u prošlosti je nekoliko puta mijenjan (uvodne izjave 24. i 25. odluke o pokretanju postupka). Iznos zakupnine prilagođavan je tri puta: 14. siječnja 2005. povećan je na 80 000 EEK (5 113 EUR), 21. ožujka 2007. povećan je na 250 000 EEK (15 978 EUR), a 12. svibnja 2009. povećan je na 416 600 EEK (26 626 EUR) odnosno 136 EEK/ha (8,69 EUR/ha). Ugovor o zakupu još uvijek je valjan.

2.4. **Stručno izvješće**

(28) Kad je riječ o zakupljenom zemljištu, estonska nadležna tijela dostavila su 1. veljače 2016. izvješće o rezultatima neovisne stručne procjene cijena zakupa poljoprivrednog zemljišta u Estoniji, koju je provelo privatno društvo za poslovanje nekretninama, Uus Maa Tartu büroo OÜ („izvješće društva Uus Maa”). U izvješću društva Uus Maa procijenjene su 23 parcele koje su predmet ugovora o zakupu.

(29) Prema navodima iz tog izvješća, tlo na tim parcelama prosječne je kvalitete u usporedbi s kvalitetom tla u Estoniji općenito. Svim parcelama može se izravno pristupiti s javnih cesta. Na parcelama ne postoje nikakva ograničenja koja bi znatno ograničavala kapacitete poljoprivredne proizvodnje (npr. nema mnogo stupova za električne vodove, vlažnih područja ili područja prekrivenih šumom).

(30) Za procjenu iz izvješća primijenjen je pristup usporedbe prodaje, to jest metoda kojom se određeno zemljište uspoređuje s drugim zemljištima sa sličnim obilježjima.

(31) Prema podacima iz izvješća društva Uus Maa, zakupnina za poljoprivredno zemljište u okrugu Tartu u razdoblju od 2000. do 2004. kretala se u rasponu od 6 do 10 EUR/ha. Prije pristupanja Estonije Europskoj uniji 2004., čime su postale dostupne poljoprivredne subvencije, nije bilo mnogo ugovora o zakupu za obrađivane površine. Postojeći ugovori o zakupu pretežito su bili općenito formulirani te se njihovim uvjetima obično nisu dodavale posebne odredbe. Ugovori su se najčešće potpisivali na razdoblje do pet godina i njima se nisu propisivala nikakva godišnja povećanja zakupnine. Zakupnina se nije plaćala za tresetišta, poldere i poplavna područja (zajedno poznata kao „ostalo zemljište”) jer ta zemljišta nisu bila na tržištu zakupa.

(32) U razdoblju od 2005. do 2009. godišnja zakupnina za poljoprivredno zemljište u okrugu Tartu povećala se na 10–20 EUR/ha. U ugovore o zakupu počele su se uključivati odredbe o održavanju parcela, primjerice odredbe o održavanju sustavâ odvodnje. Međutim, primjena gnojiva, prihrana tla kalcijem i magnezijem i održavanje rubnih područja uz cestu nisu se uređivali ugovorima o zakupu jer su te aktivnosti općenito pripadale odgovornostima zakupnika i dio su njegove proizvodne djelatnosti. Opće trajanje ugovorâ o zakupu bilo je pet godina. Tijekom tog razdoblja u ugovorima obično nije bio predviđen koeficijent za povećanje zakupnine, a za ostalo zemljište nije se plaćala nikakva zakupnina.

(33) U razdoblju od 2010. do 2014. godišnje cijene zakupa dodatno su se povećale te su se kretale u rasponu od 25 do 60 EUR/ha. U ugovorima o zakupu počela su se predviđati automatska godišnja povećanja od 5 % iznosa zakupnine. Oni su počeli uključivati i odredbe kojima se uređuje korištenje zemljišta radi očuvanja kvalitete tla, primjerice, odredbe o ispunjavanju agrotehničkih zahtjeva itd. Opće trajanje ugovorâ o zakupu bilo je pet godina. Pojavilo se i tržište zakupa za ostalo zemljište, s godišnjom zakupninom od približno 10 EUR/ha.

(34) Nadalje, izvješće društva Uus Maa uključuje i ocjenu ostalih obveza, kao što su plaćanje poreza, održavanje i melioracija parcela (vidjeti uvodnu izjavu 26.), koje su uvedene društvu AS Tartu Agro na temelju ugovora o zakupu. Prema podacima iz izvješća, ugovori o zakupu s početka 2000-ih bili su poprilično nerazrađeni i općenito formulirani. Obuhvaćali su samo cijenu i uvjete plaćanja, a zakupnici nisu imali nikakve posebne obveze.

(35) Kasnije je (ponajprije od 2005. nadalje) u ugovore o zakupu dodana obveza zakupnika o plaćanju poreza na imovinu i drugih poreza povezanih sa zakupom. Održavanje sustavâ odvodnje i rubnih područja uz cestu (tekuće održavanje) iz samorazumljivih je razloga uključeno u te ugovore kao obveza zakupnika kao korisnika i plodoužitelja.

(36) Prema navodima iz izvješća društva Uus Maa, izgradnja novog sustava odvodnje ulaganje je u imovinu vlasnika. Takvo ulaganje podrazumijeva znatne troškove uz troškove plaćanja zakupnine pa se ono stoga u ugovorima o zakupu obično zasebno uređuje. U razdoblju od 2010. do 2011. u ugovore o zakupu počele su se dodavati odredbe o namjenskom korištenju zemljišta i o agronomski razboritom postupanju s njime. Te odredbe formulirane su općenito, a ne u novčanom smislu, te svaki zakupnik odlučuje o načinu njihove provedbe, ovisno o vrsti usjeva koji se uzgaja te lokaciji i prirodi zemljišta koje se daje u zakup.

(37) Stoga se u izvješću društva Uus Maa zaključuje da nije bilo uobičajeno da se u ugovore o zakupu dodaju obveze, kao što su one koje su uvedene društvu AS Tartu Agro, to jest odredbe o ulaganjima u sustave za održavanje ili melioraciju zemljišta, u obliku iznosa rashoda za zaštitu usjeva i/ili rashoda za mineralna i organska gnojiva, u novčano mjerljivom obliku. Inače se u izvješću društva Uus Maa ne spominje ugovor o zakupu između društva AS Tartu Agro i Ministarstva s obzirom na njegovo trajanje i broj hektara danih u zakup, osim što se navodi da je bilo važno očuvati predviđenu namjenu zemljišta, osobito u pogledu plodnosti tla, uzimajući u obzir dugotrajnost ugovora.

(38) Naposljetku, u izvješću društva Uus Maa zaključuje se da se likvidnost imovine može smatrati visokom, uzimajući u obzir lokaciju, veličinu i stanje zemljišta, ali se naglašava da rezultat procjene ima srednju točnost te da se stvarna tržišna zakupnina može razlikovati za +/– 20 % od one navedene u izvješću društva Uus Maa (vidjeti uvodne izjave od 29. do 37.).

2.5 **drugi izvori za utvrđivanje tržišnih cijena**

(39) Estonska nadležna tijela dostavila su 17. travnja 2019. statističke podatke estonskog Ureda za statistiku („Ured za statistiku”) o tržišnim cijenama zakupnina za poljoprivredno zemljište. Ured za statistiku od 2009. objavljuje podatke o zakupninama za poljoprivredno zemljište. Ured za statistiku javno je tijelo koje prikuplja i objavljuje nacionalne statističke podatke, među ostalim, o cijenama zakupa po hektaru korištene poljoprivredne površine. Statistička metodologija koju Ured za statistiku primjenjuje na zakupnine za poljoprivredno zemljište oslanja se na metodologiju dogovorenu u okviru Eurostata ([5]). Iznosi zakupnina navedeni u nastavku statističke su prosječne vrijednosti.

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

Tablica

Zakupnina za poljoprivredno zemljište (EUR/ha)

Okrug	Vrsta zemljišta	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Ukupno – Estonija	Ukupno poljoprivredno zemljište	21	25	26	35	40	48	52	52	58
	Obradivo zemljište					43	50	55	54	60
	Trajni travnjaci					30	38	38	40	47
Okrug	Ukupno poljoprivredno zemljište					50	56	63	61	
Tartu	Obradivo zemljište					52	58	65	61	
	Trajni travnjaci					39	44	45	62	

Izvor: www.stat.ee

2.6. **Razlozi za pokretanje postupka**

(40) U svojoj odluci o pokretanju postupka Komisija nije mogla isključiti mogućnost da bi mjera koju se ocjenjuje mogla uključivati državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Konkretnije, Komisija je izrazila sumnje u pogledu toga je li zakupnina koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro bila niža od tržišne cijene, čime je tom društvu dodijeljena gospodarska prednost.

(41) Kako bi se razmotrilo daje li se gospodarskom transakcijom koju je izvršilo javno tijelo prednost drugoj strani, mora se ocijeniti je li transakcija izvršena u skladu s uobičajenim tržišnim uvjetima. U tom smislu, ako se davanje imovine u zakup provede na temelju otvorenog, transparentnog, nediskriminirajućeg i bezuvjetnog natječaja u skladu s načelima javne nabave ([6]), načelno se može pretpostaviti da je ono u skladu s tržišnim uvjetima. Komisija u odluci o pokretanju postupka nije mogla zaključiti da je natječajni postupak bio transparentan, nediskriminirajući ili bezuvjetan (vidjeti uvodnu izjavu 58. odluke o pokretanju postupka). Nadalje, prema neovisnom izvješću društva Uus Maa koje su dostavila estonska nadležna tijela čini se da je zakupnina koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro bila niža od tržišnih cijena. Stoga se nije mogla isključiti mogućnost da je društvu AS Tartu Agro dodijeljena prednost.

(42) Nadalje, činilo se da je prednost selektivna s obzirom na to da je zemljište dano u zakup samo jednom poduzetniku, to jest društvu AS Tartu Agro. Činilo se i da su ispunjeni ostali elementi iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, to jest upotreba državnih sredstava, davanje potpore poduzetniku, narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu (vidjeti uvodne izjave od 43. do 45. i uvodne izjave od 65. do 67. odluke o pokretanju postupka).

(43) Komisija je izrazila dvojbe i u pogledu toga može li se predmetnu mjeru proglasiti spojivom s obzirom na to da državna potpora u obliku neopravdano niskih zakupnina za zemljište čini operativnu potporu jer se njome smanjuju uobičajeni operativni troškovi korisnika. Za operativnu potporu smatra se da je *prima facie* nespojiva s unutarnjim tržištem, posebno na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a ([7]).

3. **PRIMJEDBE ESTONIJE**

(44) Estonija smatra da davanje poljoprivrednog zemljišta u zakup društvu AS Tartu Agro ne uključuje državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

(45) Estonija osporava pretpostavku da je moguće da natječajni postupak nije bio transparentan, nediskriminirajući i bezuvjetan.

([6]) Presuda Suda od 7. prosinca 2000., *Telaustria*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, točka 62.; presuda Suda od 3. prosinca 2001., *Bent Mousten Vestergaard*, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, točka 20. Vidjeti i Komunikaciju Komisije o tumačenju prava Zajednice koje se primjenjuje na dodjele ugovora koje ne podliježu ili ne podliježu u potpunosti odredbama direktiva o javnoj nabavi (SL C 179, 1.8.2006., str. 2.).

([7]) Predmet C-156/98, *Njemačka protiv Komisije*, ECLI:EU:C:2000:467, točka 30.; spojeni predmeti C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, *Comitato „Venezia vuole vivere" protiv Komisije*, ECLI:EU:C:2011:368, točka 136.; i predmet T-459/93, *Siemens protiv Komisije*, EU:T:1995:100, točka 48.

(46) Prvo, tijekom natječajnog postupka poštovalo se nacionalno pravo koje je bilo na snazi u trenutku potpisivanja ugovora. Postupak davanja u zakup državnog zemljišta bio je uređen Zakonom o državnoj imovini ([8]) (*Riigivaraseadus*), a proveden je u skladu s Uredbom Vlade Republike Estonije br. 285 od 1. kolovoza 1995. o odobrenju pravila za davanje na korištenje državne imovine (*Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamine*) ([9]) („Pravila”).

(47) S obzirom na transparentnost i nediskriminaciju, estonska nadležna tijela objašnjavaju da je društvo Aiu Põllumajanduse OÜ bilo isključeno iz pregovora jer nije ispunjavalo zahtjeve utvrđene u objavi natječaja (vidjeti uvodne izjave 21. i 22.). Konkretno, prijava tog društva nije sadržavala ni odluku njegova upravnog odbora o sudjelovanju u natječaju ni njegov izvadak iz trgovačkog registra kojim bi se dokazala njegova pravna sposobnost. Činjenica da je dostavljanje tih dokumenata bilo obvezno jasno je proizlazila iz točaka 32. i 55. Pravila. Ti su dokumenti potrebni kako bi se tijelu koje provodi natječaj omogućilo da se uvjeri da taj poduzetnik stvarno postoji i da je osoba koja dostavlja ponudu ovlaštena zastupati tu pravnu osobu.

(48) Društvo Aiu Põllumajanduse OÜ nije dostavilo te informacije pa je Ministarstvo bilo obvezno isključiti to društvo iz natječaja, u skladu s točkom 33. Pravila. Stoga, prema tvrdnjama estonskih nadležnih tijela, u natječajnom postupku nije bilo nikakve diskriminacije ni nedostatka transparentnosti.

(49) Kad je riječ o poslovnom planu, estonska nadležna tijela objašnjavaju da 2000. u pogledu toga nisu postojali nikakvi posebni zahtjevi, ali da je uobičajeno da poslovni plan sadržava dijelove u kojima se opisuju poslovna ideja, sredstva, financijske prognoze (uključujući analizu troškova i koristi), procjena rizika itd. Zahtjevom o dostavljanju poslovnog plana nastojala se omogućiti ocjena vizije ponuditelja i njegovih mogućnosti za korištenje poljoprivrednog zemljišta, uključujući skladištenje nacionalnih zaliha sjemena i umnažanje sorti sjemena s visokim prinosom u skladu sa standardima OECD-a, na temelju dostavljenih financijskih prognoza.

(50) Prema tvrdnjama estonskih nadležnih tijela, poslovni plan društva AS Tartu Agro sadržavao je informacije koje su bile potrebne za donošenje tih odluka. U njemu su navedeni strateški ciljevi poduzeća i uvjeti koji su potrebni za ostvarenje tih ciljeva, informacije o financijskom položaju i osoblju poduzeća, detaljni opisi projekta, načela marketinga, financijske prognoze i procjena rizika.

(51) Poslovni plan društva Aiu Põllumajanduse OÜ nije sadržavao nikakva objašnjenja načina na koji bi to poduzeće ostvarilo svoju viziju. U izvješću odbora za ocjenjivanje navodi se sljedeće: „Dostavljeni poslovni plan na ispunjava zahtjeve jer ne sadržava nikakve analize ili planove. Ponuđena zakupnina iznosi 200 EEK/ha, ali nije jasno kako će se jamčiti za plaćanje te zakupnine.” Stoga su estonska nadležna tijela utvrdila da nije bilo izvjesno da bi društvo Aiu Põllumajanduse OÜ, na temelju svojeg financijskog položaja, iskustva i kapaciteta, bilo u mogućnosti plaćati zakupninu koju je ponudilo tijekom cijelog razdoblja trajanja ugovora o zakupu. Slično tomu, nije bilo jasno kako bi društvo Aiu Põllumajanduse OÜ moglo jamčiti da će zahtjevi utvrđeni u objavi natječaja biti ispunjeni.

(52) Kad je riječ o pitanju je li natječaj bio bezuvjetan, estonska nadležna tijela navode da odluka o uvođenju dodatnog zahtjeva u natječaju, kojim se zahtijevalo da društvo AS Tartu Agro nastavi obavljati djelatnost poljoprivredne proizvodnje, nije bila uvjetovana. Cilj utvrđivanja ovog uvjeta u obavijesti o natječajnom postupku nije se odnosio na djelatnosti društva AS Tartu Agro kao društva, već na njegovu poljoprivrednu proizvodnju, to jest na potrebu i obvezu u pogledu umnažanja određenih sorti sjemena s visokim prinosom, koje ispunjavaju standarde OECD-a, i njihova skladištenja za potrebe nacionalnih zaliha sjemena. Stoga je, prema tvrdnjama estonskih nadležnih tijela, postojalo objektivno opravdanje za taj zahtjev.

(53) Nadalje, prema tvrdnjama estonskih nadležnih tijela, zahtjev u pogledu umnažanja i skladištenja sjemena bio je objektivan i omogućivao je svim zainteresiranim stranama da sudjeluju u natječaju. Sudionicima u natječaju nije propisana nikakva posebna metoda. Naprotiv, cilj je bio osigurati da u natječaju može sudjelovati što širi krug poljoprivrednih poduzeća. Stoga Ministarstvo nije postavilo nikakva vremenska ili prostorna ograničenja za ispunjavanje zahtjeva o nastavljanju poljoprivredne proizvodnje te je svaka strana koja je bila zainteresirana za sudjelovanje u natječaju imala mogućnost sama odlučiti o načinu ispunjenja obveze u pogledu umnažanja i skladištenja predmetnih sorti sjemena.

([8]) Zakon o državnoj imovini, RT I 1995, 22, 327.

([9]) Uredba Vlade Republike Estonije br. 285 od 1. kolovoza 1995. o odobrenju pravila za davanje na korištenje državne imovine, RT I 1995, 65, 1091.

(54) Izvorno je taj zahtjev u pogledu umnažanja sjemena koje ispunjava standarde OECD-a i njegova skladištenja za potrebe nacionalnih zaliha sjemena uveden na temelju Uredbe br. 55 ministra poljoprivrede od 30. travnja 1997. Tom je uredbom obveza umnažanja i skladištenja sjemena uvedena predniku društva AS Tartu Agro – državnom poljoprivrednom gospodarstvu Tartu.

(55) Na temelju prethodno navedenoga, estonska nadležna tijela smatraju da je natječajni postupak proveden na transparentan, nediskriminirajući i bezuvjetan način.

(56) Estonska nadležna tijela nadalje tvrde da je vrijednost zakupnine odgovarala tržišnoj vrijednosti zbog razloga koji se navode u nastavku. Prvo, u odluci o pokretanju postupka nije ispravno uzeta u obzir kvaliteta zemljišta jer je najmanje 12,34 % zemljišta koje je dano u zakup neprikladno za poljoprivrednu proizvodnju. Preciznije, ukupno 377,92 ha zemljišta sastoji se od i. 42,4 ha šumskog zemljišta; ii. 260,5 ha trajnih travnjaka (konkretno, poplavno područje Emajõgi (prirodni travnjak)); i iii. 75,02 ha cesta, putova i jaraka između katastarskih jedinica. Ceste, putovi i jarci postoje i unutar katastarskih jedinica, ali njihova ukupna površina nije izmjerena.

(57) Drugo, poljoprivredni proizvođači u Estoniji u vremenu provođenja natječaja imali su vrlo nizak gospodarski kapacitet. Prema informacijama iz 2001., prosječna veličina poljoprivrednog gospodarstva bila je 15,6 ha. Ukupno je bilo 24 gospodarstava koja su bila veća od 2 000 ha, a od njih je svega osam bilo usporedivo s predmetom natječaja po tome što su imala korištenu poljoprivrednu površinu veću od 3 000 ha. Kao posljedica toga, postojao je samo vrlo ograničen broj poljoprivrednih proizvođača koji su bili zainteresirani za uzimanje u zakup poljoprivrednog zemljišta većeg od 3 000 ha koje je trebalo koristiti u skladu s predviđenom namjenom i koji su bili spremni na preuzimanje rizika i imali kapacitet da to i učine.

(58) Treće, zbog nepostojećeg tržišta zakupa postojala su i ograničenja u pogledu moguće zakupnine. U trenutku potpisivanja ugovora o zakupu poljoprivredna zemljišta obično su se davala na korištenje bez naknade kako bi se spriječilo njihovo napuštanje. Zbog tog je razloga Ministarstvo moralo biti i razumno i fleksibilno pri utvrđivanju svojih zahtjeva.

(59) Četvrto, estonska nadležna tijela tvrde da bi se svi rashodi društva AS Tartu Agro (kako su utvrđeni u uvodnoj izjavi 26.) trebali smatrati prihodima od zakupa koje ostvaruje Ministarstvo.

(60) S obzirom na to, estonska nadležna tijela naglašavaju da ulaganja u sustav odvodnje nisu pitanje izbora, već je ta obveza uvedena ugovorom o zakupu i propisima. U skladu s člankom 16. stavkom 1. Zakona o melioraciji zemljišta (*Maaparandusseadus*) ([10]) koji je tada bio na snazi, održavanje sustava za melioraciju zemljišta bila je obveza vlasnika zemljišta, koji je u ovom slučaju bila država. Međutim, u skladu s ugovorom o zakupu, društvo AS Tartu Agro imalo je obvezu da bitne dijelove i pripatke zakupljenog zemljišta održava u stanju koje odgovara dobrom upravljanju te da ih prema potrebi zamijeni, a da pritom nije imalo pravo da za ta ulaganja traži naknadu troškova od države. S obzirom na to, estonska nadležna tijela tvrde da bi bilo u interesu svakog privatnog ulagatelja koji posluje u bilo kakvim tržišnim uvjetima da se te obveze i taj rizik prenesu na zakupnika.

(61) Estonska nadležna tijela na temelju tih razloga tvrde da bi se ta ulaganja u sustav odvodnje trebala smatrati dijelom prihoda od zakupa koje ostvaruje Ministarstvo, zajedno sa zakupninom koja se plaća na temelju ugovora, te bi ih trebalo uzeti u obzir pri ocjeni usklađenosti ugovora o zakupu s tržišnim uvjetima.

(62) Kad je riječ o rashodima za održavanje zemljišta i povećanje kvalitete tla, estonska nadležna tijela tvrde da su ti rashodi bili neophodni kako bi se osiguralo da se poljoprivredno zemljište i dalje može koristiti tijekom duljeg razdoblja. Bez takvih rashoda smanjile bi se kvaliteta poljoprivrednog zemljišta koje je dano u zakup i njegova vrijednost u gospodarskom smislu. Činjenicu da je rashodima društva AS Tartu Agro uloženima u poboljšanje ravnoteže hranjivih tvari u tlu stabilizirana plodnost tla potvrdio je Centar za istraživanja u poljoprivredi. Stoga je za državu bilo i isplativo i nužno da ugovor o zakupu sklopi u tom obliku. Obveze zakupnika značile su da država, povrh zakupnine koju je primala, nije morala sama snositi te troškove, već ih je mogla prenijeti na društvo AS Tartu Agro.

(63) Kad je riječ o plaćanju poreza, u skladu s člancima 3. i 10. Zakona o porezu na zemljište ([11]) (*Maamaksuseadus*), plaćanje poreza na zemljište obveza je vlasnika ili korisnika zemljišta. Korisnik zemljišta dužan je plaćati taj porez ako zemljište nije ponovno registrirano u skladu s postupkom utvrđenim u Zakonu o zemljišnoj reformi (*Maareformi seadus*). U skladu s tim zakonskim odredbama, plaćanje poreza na zemljište bilo je obveza estonske države.

([10]) Zakon o melioraciji zemljišta, RT I 1994, 34, 534, https://www.riigiteataja.ee/akt/24638.
([11]) Zakon o porezu na zemljište, RT I 1996, 41, 797.

(64) Estonska nadležna tijela stoga smatraju da je iznos zakupnine, zajedno s iznosom drugih financijskih obveza, bio u skladu s tržišnim uvjetima jer su ti iznosi bili barem usporedivi s iznosom zakupnine na predmetnom tržištu ako ne i viši od nje.

(65) Prema tvrdnjama estonskih nadležnih tijela, Ministarstvo je htjelo ostvariti najviši mogući prihod od davanja zemljišta u zakup.

(66) Estonska nadležna tijela smatraju i da odluka o potpisivanju ugovora s društvom AS Tartu Agro, nakon okončanja natječaja, nije bila selektivna jer je odabir društva AS Tartu Agro proveden na transparentan, nediskriminirajući i bezuvjetan način. Država je u tom postupku odabira postupala logično, s dužnom pažnjom i u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje je bilo na snazi u vrijeme provođenja natječajnog postupka. Slično tomu, estonska nadležna tijela ne slažu se s ocjenom Komisije iz odluke o pokretanju postupka prema kojoj bi se predmetnom mjerom moglo narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama. Estonska nadležna tijela tvrde da Komisija nije objasnila učinak ugovora o zakupu ni način na koji se njime konkretno narušava tržišno natjecanje. Stoga se ne može isključiti mogućnost da je učinak ugovora o zakupu kojim se narušava tržišno natjecanje i utječe na trgovinu među državama članicama samo hipotetski.

(67) Naposljetku, estonska nadležna tijela tvrde da, čak i ako Komisija smatra da su ispunjeni uvjeti iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, ne mogu postojati potraživanja u pogledu djelovanja ili transakcija koja se odnose na državnu potporu prije datuma evidentiranja pritužbe (28. srpnja 2014.).

4. **PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

Primjedbe društva AS Tartu Agro

(68) Društvo AS Tartu Agro tvrdi da 2000. nije od estonske vlade primilo nezakonitu državnu potporu jer smatra da na temelju ugovora o zakupu ni u kojem trenutku nije ostvarilo nikakvu gospodarsku prednost.

(69) Prema tvrdnjama društva AS Tartu Agro, ugovor o zakupu sklopljen je na temelju konkurentnog, transparentnog, nediskriminirajućeg i bezuvjetnog natječaja, u skladu sa zakonodavstvom koje je bilo na snazi u trenutku potpisivanja ugovora, a te svoje tvrdnje temelji na razlozima koji se navode u nastavku.

(70) Dokumenti koji su se zahtijevali za sudjelovanje u natječaju navedeni su u točki 32. Pravila.

(71) S obzirom na pitanje o tome je li natječaj bio bezuvjetan, društvo AS Tartu Agro upućuje na važnost osiguravanja sredstava za proizvodnju za društvo, u obliku poljoprivrednog zemljišta, prije prodaje svojih dionica 2001. (vidjeti uvodnu izjavu 12.). U protivnom, nitko ne bi htio steći dionice društva AS Tartu Agro, što znači da bi njihova vrijednost pala na nulu. U tom slučaju država ne bi bila privatni ulagatelj koji postupa u skladu s načelima tržišnog gospodarstva. Stoga, kako bi se provela prodaja dionica i ujedno ostvarila najviša moguća cijena za njih, davanje zemljišta u zakup moralo se kombinirati s uvjetom nastavljanja obavljanja poljoprivrednih djelatnosti društva AS Tartu Agro. Prema tvrdnjama društva AS Tartu Agro, taj uvjet propisan je u natječaju u dovoljno otvorenom obliku čime je svim ponuditeljima omogućeno da ponude svoju viziju o načinu ispunjenja tog uvjeta.

(72) Nadalje, društvo AS Tartu Agro objašnjava da je ono imalo stratešku važnost za estonsku vladu jer je bilo određeno kao centar za sjeme te mjesto za osposobljavanje i ispitivanje za potrebe Ministarstva. U tom je kontekstu 13. listopada 1997. OECD-ovo vijeće za programe za sjeme donijelo odluku o uključivanju Estonije u programe OECD-a za sjeme, a društvo AS Tartu Agro uključeno je u OECD-ov sustav za uzgoj sjemena. Stoga je društvo AS Tartu Agro kao centar za sjeme imalo važnu ulogu u osiguravanju umnažanja certificiranog sjemena i očuvanju nacionalnih zaliha sjemena.

(73) Društvo AS Tartu Agro djeluje i kao mjesto za osposobljavanje i ispitivanje za potrebe Estonskog sveučilišta za biološke znanosti u područjima veterinarske medicine, stočarstva, životinjske genetike, uzgoja životinja i zaštitu bilja. Stoga je društvo AS Tartu Agro za estonsku vladu imalo (i još uvijek ima) veliku vrijednost za potrebe ostvarivanja obrazovnih ciljeva.

(74) Na temelju prethodno navedenog, društvo AS Tartu Agro smatra da nije ostvarilo nikakvu korist sklapanjem ugovora o zakupu.

(75) Nadalje, društvo AS Tartu Agro tvrdi da ugovor o zakupu ispunjava tržišne uvjete zbog razloga koji se navode u nastavku.

(76) Društvo AS Tartu Agro tvrdi da stranke ugovora o zakupu ne mogu jednostrano mijenjati ugovor ili se povući iz njega, čak i ako se tržišni uvjeti promjene tijekom razdoblja valjanosti ugovora. To proizlazi iz estonskog ugovornog prava (članak 8. stavak 2. Zakona o obveznim odnosima ([12])), u kojemu se navodi da su ugovori obvezujući za stranke. Stoga stranke ugovora ne mogu stalno prilagođavati dugoročni ugovor tržišnim uvjetima.

(77) Društvo AS Tartu Agro tvrdi i da su zakupnina i dodatne obveze zakupnika (vidjeti uvodne izjave 25. i 26.) međusobno i nerazdvojivo povezane te ih treba smatrati jednim kombiniranim stvarnim prihodom od zakupa. Država je postupala kao razborit vlasnik kad je uvela obvezu ulaganja radi očuvanja vrijednosti zakupljenog zemljišta i plodnosti njegova tla. Prema tvrdnjama društva AS Tartu Agro, država je tako postupila kako bi osigurala dugoročno povećanje vrijednosti zemljišta, a to pokazuje da je postupala u skladu s načelom ulagatelja u tržišnom gospodarstvu.

(78) Kad je riječ o godišnjim ulaganjima u sustav odvodnje, društvo AS Tartu Agro u prvih je 16 godina trajanja ugovora uložilo ukupan iznos od 1 458 611 EUR u melioraciju zemljišta, to jest prosječno 91 163 EUR godišnje. To je 3,57 puta više od onoga što se zahtijeva u ugovoru o zakupu.

(79) Obveza ulaganja u iznosu od najmanje 400 000 EEK (25 565 EUR) godišnje u obnovu (a ne samo u održavanje) sustavâ za melioraciju zemljišta uvedena je zakupniku u trenutku kada takve obveze nisu bile uobičajene, kao što je vidljivo iz izvješća društva Uus Maa. Stoga je to za zakupnika bila znatna obveza, povrh obveze plaćanja zakupnine. Za državu je to bila očito korisna i važna obveza pa je stoga neizbježno povezana sa zakupninom.

(80) Kad je riječ o rashodima zakupnika za održavanje zemljišta i povećanje kvalitete njegova tla, društvo AS Tartu Agro tvrdi da su te obveze bile važne za državu pri davanju u zakup zemljišta na dulje razdoblje. Iako je poboljšanje plodnosti tla u interesu zakupnika, korist od toga ostvaruje i država u smislu povećanja vrijednosti zemljišta, što je potvrdio i Centar za istraživanja u poljoprivredi. Za društvo AS Tartu Agro na temelju tih obveza nastali su rashodi u iznosu od 3 981 000 EEK (254 432 EUR) godišnje.

(81) Prema navodima društva AS Tartu Agro, iz podataka prikupljenih u okviru mreže računovodstvenih podataka poljoprivrednih gospodarstava vidjeti se da su konkretni troškovi za proizvodnju usjeva po hektaru u Estoniji 2000. iznosili prosječno 43,42 EUR/ha. Za proizvođače mliječnih proizvoda koji su veličinom usporedivi s društvom AS Tartu Agro ti troškovi iznosili su prosječno 28,57 EUR/ha. Međutim, u ugovoru o zakupu iznosi troškova za poboljšanje plodnosti tla utvrđeni su na najmanje 82,36 EUR/ha, što je znatno više od estonskog prosjeka za to razdoblje.

(82) Kad je riječ o porezima, na temelju članka 8. stavka 1. Zakona o porezu na zemljište ([13]), porez na zemljište trebao bi plaćati vlasnik zemljišta, osim ako su se vlasnik i zakupnik drugačije dogovorili.

(83) U ovom slučaju dogovoreno je da će društvo AS Tartu Agro plaćati porez na zemljište i sve ostale poreze povezane s predmetom ugovora o zakupu. Prema tvrdnjama društva AS Tartu Agro, zakonska obveza vlasnika zemljišta da plaća porez na zemljište time je postala dodatna obveza za zakupnika. Stoga se plaćanje poreza mora uzeti u obzir pri ocjeni iznosa zakupnine.

(84) Društvo AS Tartu Agro nadalje tvrdi da se znatna površina zakupljenog zemljišta ne može koristiti za poljoprivrednu proizvodnju i u tom pogledu upućuje na izvješće društva Uus Maa, prema kojemu je samo 2 833,596 ha tog zemljišta zapravo obradivo zemljište. Preostale površine sastoje se od 116,58 ha prirodnih travnjaka, 44,06 ha šuma, 0,3 ha područja s mirnim prometom i 76,3348 ha ostalog zemljišta (primjerice, ceste i jarci te potopljeno zemljište). Još jedan dio obradivog zemljišta (površine od približno 283 ha) sastoji se od trajnih travnjaka, koji se ne mogu koristiti za poljoprivrednu proizvodnju i za koje društvo AS Tartu Agro ne prima nikakve poljoprivredne potpore, ali za koje se postojećim zakonodavstvom zahtijeva da se očuvaju kao trajni travnjaci. Stoga se samo 2 550,596 ha od 3 061,9 ha zakupljenog zemljišta, to jest 83,3 %, može koristiti u predviđene svrhe. Preostalih 16,7 % zemljišta ne može se koristiti za poljoprivrednu proizvodnju. Na toj osnovi društvo AS Tartu Agro tvrdi da je stvarni iznos zakupnine po hektaru 16,7 % viši od iznosa ugovorne zakupnine.

([12]) Zakon o obveznim odnosima, RT I, 31.12.2016., 7, dostupan na adresi: www.riigiteataja.ee/akt/võs.

([13]) Zakon o porezu na zemljište, RT I, 10.11.2016., 10, dostupan na adresi: www.riigiteataja.ee/akt/110112016010.

(85) Nadalje, neto iznos zakupnine koji je utvrđen u ugovoru o zakupu povećao se više nego stostruko tijekom prvih 16 godina trajanja ugovora (s 0,21 EUR/ha na 27,24 EUR/ha), dok se u izvješću društva Uus Maa navodi da se tržišna cijena povećavala (deset puta) sporije. Društvo AS Tartu Agro tvrdi i da nije ispravno uspoređivati taj ugovor s ugovorima o zakupu koji su manje veličine i kraćeg trajanja jer se motivi zakupnika i zakupodavca, a stoga i ravnoteža ugovornih obveza u tim ugovorima, znatno razlikuju od onih iz spornog ugovora o zakupu.

Primjedbe podnositelja pritužbe

(86) Kad je riječ o natječajnim postupcima, podnositelj pritužbe skreće pozornost na činjenicu da se u uvjetima natječaja nisu spominjale nikakve obveze kao što su plaćanje poreza na zemljište, godišnja ulaganja u sustav odvodnje i rashodi za održavanje zemljišta i povećanje kvalitete tla („ostale obveze”).

(87) Kad je riječ o rashodima povezanima s obvezama održavanja zemljišta i povećanja kvalitete tla, podnositelj pritužbe tvrdi da je Ministarstvo priznalo da nije provjeravalo ispunjava li društvo AS Tartu Agro te obveze. Stoga Ministarstvo ne može predočiti nikakav dokument kojim bi pokazalo da ti rashodi nisu uključeni u zakupninu. Općenito, podnositelj pritužbe smatra da ostale obveze ne bi trebalo uzeti u obzir pri ocjeni iznosa zakupnine.

(88) Kad je riječ o veličini parcele, podnositelj pritužbe navodi da je, na temelju podataka dobivenih s geoportala Odbora za zemljišta, točna veličina predmeta ugovora o zakupu 2016. bila 3 053,59 hektara. Razlika u odnosu na površinu navedenu u ugovoru o zakupu proizlazi iz činjenice da je Ministarstvo posljednjih godina provelo ponovnu razdiobu parcela i ponovno uknjižilo neke već uknjižene parcele, ali te promjene još nisu unesene u ugovor o zakupu. Od te površine, 2 831,55 ha odnosi se na čisto obradivo zemljište (92,73 %), a 1 033,00 ha na prirodne travnjake kojima se gospodari (3,38 %). Samo je jedna parcela površine od 26,60 ha izravno isključena iz korištenja u poljoprivredne svrhe jer je 90 % te površine zapravo prekriveno šumom. Podnositelj pritužbe navodi da je Ministarstvo društvu AS Tartu Agro izdalo i godišnju dozvolu za korištenje drvne građe radi gospodarenja tom šumom.

(89) Nadalje, samo 3,02 % predmeta ugovora o zakupu pripada u kategoriju „ostalo zemljište”. Ta kategorija obuhvaća sve spojne ceste i rubna područja uz cestu, rubna područja uz jarke, neobrađene rubove polja, zelene površine i hrpe kamenja unutar polja, mostove, nasipe, propuste za kišnicu, močvarna područja itd. Osim toga, društvo AS Tartu Agro dopustilo je svojim zaposlenicima da rubno područje jedne parcele koriste za radničke vrtove i staklenike. Stoga ukupno gospodarski iskoristivo poljoprivredno zemljište na predmetu ugovora o zakupu obuhvaća površinu od 2 934,85 ha (96,11 %). Na toj osnovi podnositelj pritužbe osporava stajalište Ministarstva prema kojem je čak 12 % predmeta zakupa isključeno iz korištenja u poljoprivredne svrhe.

(90) Nadalje, iz podataka s internetske karte Estonskog odbora za poljoprivredne registre i informacije (ARIB) ([14]) vidjeti se da je društvo AS Tartu Agro podnijelo zahtjev za poljoprivredne potpore EU-a za zemljište površine 2 900,81 ha, što čini 95 % predmeta zakupa. Ti zahtjevi odnose se na jedinstvena plaćanja po površini, plaćanja za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš te potpore za ekološki prihvatljivu proizvodnju.

(91) Prema navodima podnositelja pritužbe, društvo AS Tartu Agro ostvarivalo je i drugi dodatan prihod od tog zemljišta. Iz informacija koje je podnositelj pritužbe dobio od Ministarstva vidjeti se da su društvu AS Tartu Agro u razdoblju od 2000. do 2015. izdavane dozvole za korištenje drvne građe za približno 5 000 m^3 drvne sirovine (breza, smreka, bor, jasika i joha). Podaci Centra za privatne šume ([15]) (*SA Erametsakeskus*) otkrivaju da su se tržišne cijene drvne sirovine u Estoniji u razdoblju od 2004. do 2016. kretale na sljedeći način: cijene za trupce breze, bora i smreke kretale su se u rasponu od 58 do 83 EUR/m^3, za trupce johe i jasike od 29 do 46 EUR/m^3, a za ogrjevno drvo od 16 do 31 EUR/m^3. U posljednje tri godine Centar za gospodarenje državnim šumama ([16]) prodavao je drvnu sirovinu iz svojih šuma po prosječnoj cijeni 42–46 EUR/m^3. Na temelju tih informacija podnositelj pritužbe procjenjuje da je društvo AS Tartu Agro u razdoblju od 2000. do 2016. ostvarivalo prihode od prodaje drvne sirovine u iznosu od 210 000 EUR do 230 000 EUR.

(92) Nadalje, podnositelj pritužbe upućuje i na podatke Odbora za zemljišta, prema kojima su stvarne cijene zakupa više od cijena zakupa navedenih u izvješću društva Uus Maa u smislu da je prosječna zakupnina za zemljište u okrugu Tartu 2015. iznosila približno 200 EUR/ha ([17]).

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

(93) Nadalje, podnositelj pritužbe skreće pozornost na činjenicu da je u razdoblju provođenja natječajnih postupaka društvo AS Tartu Agro bilo pravna osoba privatnog prava u stopostotnom državnom vlasništvu dok je predmet ugovora o zakupu – poljoprivredno zemljište – isto pripadalo državi. Ministarstvo je određeno kao tijelo ovlašteno za raspolaganje predmetnim društvom i predmetnim zemljištem, što znači da su u bilanci Ministarstva bili i 100 % dionica društva AS Tartu Agro i zemljište koje je bilo predmet ugovora o zakupu. Stoga je Ministarstvo pregovore u okviru natječaja zapravo provodilo samo sa sobom. Podnositelj pritužbe dodaje da poslovni plan koji je društvo AS Tartu Agro priložilo ponudi pokazuje da je to društvo kao najveći rizik smatralo povezanost s glavnim sredstvom proizvodnje – zemljištem. Ako bi zemljište došlo u posjed drugog vlasnika ili zakupnika predmetnom društvu bilo bi nemoguće nastaviti sa svojim djelatnostima poljoprivredne proizvodnje. Prema tvrdnjama podnositelja pritužbe, to objašnjava zašto je natječaj sadržavao uvjet kojim se zahtijeva nastavak poljoprivredne proizvodnje društva AS Tartu Agro. U osnovi je cilj natječaja bio da se sklopi ugovor o zakupu s tim društvom.

Primjedbe estonskih nadležnih tijela

(94) Estonska nadležna tijela navode da se ne slažu ni s jednim od argumenata podnositelja pritužbe.

(95) Kad je riječ o rashodima za održavanje zemljišta i povećanje kvalitete tla, estonska nadležna tijela navode da bi se, suprotno tvrdnjama podnositelja pritužbe, ti rashodi trebali dodati zakupnini. Prvo, estonska nadležna tijela odbacuju argument da ti dodatni zahtjevi nisu izvorno bili navedeni u objavi natječaja. To je napravljeno namjerno kako bi se potencijalnim ponuditeljima omogućilo da dostave različite ponude za plaćanje zakupnine.

(96) Drugo, obveza zakupnika da održava imovinu zahtijevala se na temelju Zakona o zakupu (*Rendiseadus*, članak 10. stavak 1.) koji je bio na snazi u trenutku sklapanja ugovora o zakupu. U ovom su slučaju zemljištu 2000. bila potrebna ulaganja, uključujući poboljšanje plodnosti tla.

(97) Nadalje, estonska nadležna tijela navode da izvršavanje obveza zakupnika provjeravaju administrativna tijela koja djeluju pod nadzorom Ministarstva. Estonska nadležna tijela navode i da izvršavanje zakupa nije relevantno za ocjenu sadržaja ugovora o zakupu.

(98) Kad je riječ o informacijama koje je dostavio podnositelj pritužbe, a prema kojima su stvarne cijene zakupa više od onih navedenih u izvješću društva Uus Maa, estonska nadležna tijela tvrde da one nisu relevantne. Odbor za zemljišta počeo je prikupljati podatke o ugovorima o zakupu zemljišta tek od 2005. nadalje, a predmetni ugovor o zakupu potpisan je 2000.

(99) Kad je riječ o dodatnom prihodu od zemljišta u obliku prodaje drvne sirovine, estonska nadležna tijela tvrde da je izjava podnositelja pritužbe pogrešna jer se izdavanje dozvola za korištenje drvne građe ne može izjednačiti s prosječnim prodajnim cijenama drvne sirovine, a prihodi od prodaje ne mogu se izjednačiti s dobiti. Nadalje, estonska nadležna tijela tvrde da za utvrđivanje postojanja državne potpore nije relevantna činjenica da je društvo AS Tartu Agro imalo mogućnost ostvarivanja prihoda od prodaje drvne sirovine iz šume koja je dio predmeta zakupa.

(100) Nadalje, estonska nadležna tijela objašnjavaju da se iznos zakupnine nekoliko puta povećavao od 2000. i da odražava tržišnu cijenu.

5. **OCJENA**

5.1. **Postojanje državne potpore – primjena članka 107. stavka 1. UFEU-a**

(101) U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, „[o]sim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.

(102) Da bi se određena mjera smatrala državnom potporom u smislu te odredbe, moraju biti ispunjeni kumulativni uvjeti navedeni u nastavku: i. mjera mora biti pripisiva državi i mora se financirati iz državnih sredstava; ii. primatelj mora na temelju nje ostvariti neku prednost; iii. ta prednost mora biti selektivna; i iv. mjerom se mora narušavati ili prijetiti da će se narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama.

Državna sredstva

(103) Država, u svrhe iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, obuhvaća sva tijela državne uprave, od središnje vlade do administrativne razine. Predmetno zemljište u vlasništvu je države (vidjeti uvodnu izjavu 14.), a u zakup ga daje Ministarstvo. Stoga je u slučaju svakog popusta na zakupninu riječ o prijenosu državnih sredstava te se taj ugovor o zakupu može pripisati državi.

Poduzetnik

(104) Da bi činila državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, mjerom se poduzetniku mora dodijeliti prednost. Poduzetnici su subjekti koji obavljaju gospodarsku djelatnost, bez obzira na njihov pravni položaj i način njihova financiranja. Činjenica da je društvo AS Tartu Agro u vrijeme provođenja natječajnih postupaka bilo dioničko društvo u vlasništvu države nebitna je jer je pravni poredak Unije neutralan u odnosu na sustav vlasništva ([18]).

(105) Gospodarske djelatnosti uključuju ponudu robe ili usluga na tržištu. Navodni je korisnik mjere društvo AS Tartu Agro. To društvo proizvodi i prodaje poljoprivredne proizvode (vidjeti uvodnu izjavu 10.) pa je ono stoga poduzetnik u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Prednost

(106) U smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, prednost je svaka gospodarska korist koju poduzetnik ne bi mogao ostvariti u uobičajenim tržišnim uvjetima, odnosno bez intervencije države ([19]). Da bi se smatrala državnom potporom, mjerom se korisniku moraju dodijeliti prednosti koje ga oslobađaju tereta koje bi inače snosio iz svojeg proračuna. Ako je transakcija izvršena pod povoljnijim uvjetima u smislu da je društvo AS Tartu Agro plaćalo cijenu zakupa koja je niža od tržišne cijene, to je društvo ostvarivalo prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

(107) Kako bi se razmotrilo daje li se gospodarskom transakcijom koju je izvršilo javno tijelo prednost drugoj strani, mora se ocijeniti je li transakcija izvršena u skladu s uobičajenim tržišnim uvjetima ([20]). Sudovi Unije razvili su „načelo ulagatelja u tržišnom gospodarstvu" da bi utvrdili prisutnost državne potpore u slučajevima javnog ulaganja. Slično tomu, sudovi Unije razvili su „test privatnog prodavatelja" kako bi ocijenili uključuje li prodaja ili usporediva transakcija koju izvršava javno tijelo državnu potporu, razmatrajući bi li privatni prodavatelj, u uobičajenim tržišnim uvjetima, mogao ostvariti istu ili bolju cijenu ([21]).

(108) Ako se prodaja i kupnja imovine, robe i usluga ili druge usporedive transakcije, kao što je davanje imovine u zakup, obavljaju na temelju otvorenog, transparentnog, nediskriminirajućeg i bezuvjetnog natječajnog postupka u skladu s načelima UFEU-a o javnoj nabavi ([22]), načelno se može pretpostaviti da su te transakcije u skladu s tržišnim uvjetima, pod uvjetom da su primijenjeni odgovarajući kriteriji za odabir kupca, prodavatelja ili zakupnika ([23]).

(109) U odluci o pokretanju postupka Komisija je izrazila sumnje u pogledu toga je li natječajni postupak koji je primijenjen za davanje zemljišta u zakup bio transparentan, nediskriminirajući i bezuvjetan. Komisija je natječaj ocijenila na temelju objave natječaja, zapisnika odbora za ocjenjivanje i dostavljenih primjedbi. Dokumenti koje su ponuditelji stvarno dostavili u okviru natječaja nisu dostupni.

(110) Postupak mora biti transparentan da bi se svim zainteresiranim ponuditeljima omogućilo da ih se na jednak način i odgovarajuće obavješćuje u svakoj fazi natječajnog postupka. Dostupnost informacija, dovoljno vremena za zainteresirane ponuditelje i jasnoća kriterija za odabir i dodjelu ključni su elementi transparentnog postupka odabira.

([18]) Člankom 345. UFEU-a utvrđeno je: „Ugovori ni na koji način ne dovode u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva."

([19]) Presuda Suda od 11. srpnja 1996., *SFEI i drugi*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, točka 60.; presuda Suda od 29. travnja 1999., *Španjolska protiv Komisije*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, točka 41.

([20]) Presuda Suda od 11. srpnja 1996., *SFEI i drugi*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, točke 60. i 61.

([21]) Presuda Općeg suda od 28. veljače 2012., *Land Burgenland i Austrija protiv Komisije*, spojeni predmeti T-268/08 i T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90.

([22]) Presuda Suda od 7. prosinca 2000., *Telaustria*, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, točka 62.; presuda Suda od 3. prosinca 2001., *Bent Mousten Vestergaard*, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, točka 20. Vidjeti i Komunikaciju Komisije o tumačenju prava Zajednice koje se primjenjuje na dodjele ugovora koje ne podliježu ili ne podliježu u potpunosti odredbama direktiva o javnoj nabavi (SL C 179, 1.8.2006., str. 2.).

([23]) Točka 89. Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a („Obavijest o pojmu državne potpore") (SL C 262, 19.7.2016., str. 1.).

(111) Prvo, Komisija se slaže s opisom koji su dala estonska nadležna tijela, a prema kojem je natječajni postupak proveden u skladu s Pravilima koja su se primjenjivala u trenutku potpisivanja ugovora (vidjeti uvodnu izjavu 46.). U Pravilima su bili navedeni dokumenti koje je trebalo dostaviti da bi kandidat dobio pravo sudjelovanja u natječajnom postupku.

(112) Ti su dokumenti, u skladu s objavom natječaja, bili: i. prijava; ii. potvrda o plaćanju kotizacije u iznosu od 1 000 estonskih kruna; iii. ponuda zakupnine; i iv. poslovni plan (vidjeti uvodnu izjavu 17.). Osim toga, u točki 32. Pravila navedeno je da se uz ponudu moraju dostaviti i sljedeće informacije: 1. naziv i mjesto poslovnog nastana potencijalnog ponuditelja; 2. pristanak na uvjete natječajnog postupka; 3. dokaz o plaćanju predujma i plaćanju naknada za sudjelovanje; 4. iznos zakupnine napisan brojevima i riječima; 5. potpis osobe koja podnosi ponudu ili, u slučaju da je riječ o zastupniku fizičke ili pravne osobe, dokaz o punomoći za zastupanje. Prethodno navedeni zahtjevi bili su javno dostupni u obliku objave natječaja u službenim objavama i obliku propisa koji su se primjenjivali u vrijeme provođenja natječaja. Stoga su potencijalni ponuditelji imali jednak pristup potrebnim informacijama o kriterijima za odabir.

(113) Ponuditelji su imali dovoljno vremena za dostavljanje svojih ponuda jer su za to imali 20 dana od dana objave natječaja u službenim objavama (vidjeti uvodnu izjavu 16.).

(114) Kad je riječ o kriterijima za dodjelu, u članku 19. stavku 5. Zakona o državnoj imovini bilo je propisano da se, u slučaju ograničenog natječajnog postupka kako je opisan u uvodnoj izjavi 15., ugovor dodjeljuje ponuditelju čiju se ponudu smatra najboljom u odnosu na ponude svih ostalih ponuditelja, vodeći pritom računa i o ponuđenoj cijeni i o predviđenim dodatnim uvjetima. Stoga bi ugovor o zakupu načelno trebalo dodijeliti kandidatu koji je ponudio najviši iznos zakupnine. Međutim, u predmetnom natječaju postojao je i dodatni uvjet da se djelatnost poljoprivredne proizvodnje društva AS Tartu Agro treba nastaviti. Kako je opisano u uvodnim izjavama od 123. do 130., nije jasno na koji bi se način taj uvjet uzeo u obzir pri ocjenjivanju kriterija za dodjelu. Na temelju prethodno navedenoga Komisija je utvrdila da kriteriji za dodjelu nisu bili jasni.

(115) Na temelju prethodno navedenoga Komisija je stoga zaključila da natječajni postupak nije bio transparentan.

(116) Nediskriminirajuće postupanje prema svim ponuditeljima u svim fazama postupka te objektivni kriteriji za odabir i dodjelu utvrđeni prije postupka prijeko su potrebni uvjeti da bi se osiguralo da je transakcija koja proizlazi iz toga u skladu s tržišnim uvjetima. Kako bi se zajamčilo jednako postupanje, kriterijima za dodjelu ugovora trebalo bi se omogućiti objektivno uspoređivanje i ocjenjivanje ponuditelja.

(117) Kako je opisano u uvodnoj izjavi 112., kriteriji za odabir bili su opisani u objavi natječaja i u točki 32. Pravila pa Komisija stoga može zaključiti da su kriteriji za odabir bili utvrđeni prije natječajnog postupka i da su bili dovoljno objektivni.

(118) Kad je riječ o kriterijima za dodjelu, slično analizi iz uvodne izjave 114., Komisija ne može zaključiti da je dodatni uvjet, da se djelatnost poljoprivredne proizvodnje društva AS Tartu Agro treba nastaviti, bio objektivan. Nije jasno opisano što se očekuje od potencijalnih ponuditelja te se čini da se pogoduje jednom poduzetniku.

(119) Kad je riječ o isključenju jednog od ponuditelja iz natječajnog postupka, prema informacijama koje su dostavila estonska nadležna tijela, isključenje društva Aiu Põllumajanduse OÜ iz natječaja temeljilo se na činjenici da su u prijavi i poslovnom planu koje je to društvo dostavilo nedostajali određeni elementi.

(120) Estonska nadležna tijela pokazala su da je iz Pravila bilo jasno da ponuditelji moraju dostaviti potpunu prijavu da bi dobili pravo sudjelovanja u natječajnom postupku (vidjeti uvodnu izjavu 112.). Prema zapisniku odbora za ocjenjivanje, u prijavi društva Aiu Põllumajanduse OÜ nedostajali su odluka upravnog odbora društva o sudjelovanju u natječaju te izvadak iz estonskog središnjeg trgovačkog registra kojim se potvrđuje da je društvo registrirano kao društvo s ograničenom odgovornošću. Ministarstvo je stoga imalo pravnu obvezu isključiti društvo Aiu Põllumajanduse OÜ iz natječaja (vidjeti uvodnu izjavu 48.).

(121) Estonska nadležna tijela objasnila su i da je potpuni poslovni plan bio potreban za ocjenu vizije ponuditelja i njegovih mogućnosti za korištenje poljoprivrednog zemljišta. Prema izvješću odbora za ocjenjivanje, iz zapisnika odbora za ocjenjivanje može se vidjeti da poslovni plan koji je dostavilo društvo Aiu Põllumajanduse OÜ nije sadržavao nikakve analize ili planove. Nadalje, nije bilo jasno kako će se jamčiti za plaćanje ponuđene zakupnine (200 EEK/ha) (vidjeti uvodnu izjavu 51.). Na temelju prethodno navedenog, isključenje društva Aiu Põllumajanduse OÜ nije bilo diskriminirajuće na temelju kriterija za odabir jer su u prijavi nedostajali odluka upravnog odbora društva o sudjelovanju u natječaju te izvadak iz estonskog središnjeg trgovačkog registra kojim se potvrđuje da je društvo registrirano kao društvo s ograničenom odgovornošću.

(122) Međutim, s obzirom na natječajni postupak općenito, a na temelju ocjene kriterija za dodjelu navedene u nastavku, natječajni postupak bio je diskriminirajući jer se njime jamčilo buduće poslovanje jednog od sudionika u natječaju.

(123) Kad je riječ o uvjetovanosti natječajnog postupka, natječaj je bezuvjetan ako je potencijalni kupac općenito slobodan stjecati imovinu, robu ili usluge koji se prodaju i koristiti ih za vlastite potrebe bez obzira na to obavlja li određene poslovne djelatnosti. Ako postoji uvjet da kupac mora preuzeti posebne obveze od kojih bi koristi imala javna tijela ili koje su u općem javnom interesu, a koje privatni prodavatelj ne bi zahtijevao, osim onih koje proizlaze iz općeg domaćeg zakonodavstva ili odluke tijelâ za planiranje, natječaj se ne može smatrati bezuvjetnim ([24]).

(124) Utvrđeno je da je u objavi natječaja naveden poseban uvjet kojim se zahtijevalo da se nastavi djelatnost poljoprivredne proizvodnje društva AS Tartu Agro (vidjeti uvodnu izjavu 16.). Prema tvrdnjama estonskih nadležnih tijela, cilj tog uvjeta nije bio nastavak djelatnosti društva AS Tartu Agro kao društva, već je bio povezan s njegovom konkretnom poljoprivrednom proizvodnjom. Naime, Ministarstvo je htjelo osigurati nastavak djelatnosti umnažanja određenih sorti sjemena s visokim prinosom, koje ispunjavaju standarde OECD-a, i njihova skladištenja za potrebe nacionalnih zaliha sjemena (vidjeti uvodnu izjavu 52.).

(125) Prema tvrdnjama estonskih nadležnih tijela, zahtjev u pogledu umnažanja i skladištenja sorti sjemena s visokim prinosom bio je objektivan i omogućivao je svim zainteresiranim stranama da sudjeluju u natječaju. Sudionicima u natječaju nije propisana nikakva posebna metoda (vidjeti uvodnu izjavu 53.). Međutim, Komisija napominje da u objavi natječaja nije navedeno da potencijalni ponuditelj mora umnažati i skladištiti određeno sjeme, već je samo navedeno da se nakon stjecanja zemljišta koje se daje u zakup mora nastaviti poljoprivredna djelatnost jednog konkretnog poduzeća – društva AS Tartu Agro. Jasno je da je tu riječ o postojanju uvjeta.

(126) Međutim, čak i da je uvjet naveden u objavi natječaja bio ograničen na umnažanje i skladištenje prethodno navedenog sjemena, i dalje bi se trebalo smatrati da je natječaj uvjetovan i da se taj uvjet odnosi na djelatnosti društva AS Tartu Agro. Naime, uvjet umnažanja određenih sorti sjemena s visokim prinosom, koje ispunjavaju standarde OECD-a, i njihova skladištenja (na zakupljenom zemljištu) ne proizlazi iz općeg domaćeg zakonodavstva. Ta je obveza uredbom ministra poljoprivrede 1997. uvedena društvu AS Tartu Agro, odnosno državnom poljoprivrednom gospodarstvu Tartu (vidjeti uvodnu izjavu 54.). Stoga ta obveza nije povezana sa zakupljenim zemljištem, već s djelatnostima društva AS Tartu Agro. Slično tomu, u primjedbama podnositelja pritužbe naglašava se da je natječaj bio važan društvu AS Tartu Agro (uvodna izjava 93.). Stoga Komisija zaključuje da je upravo to bio uvjet natječaja, a ne umnažanje i skladištenje određenog sjemena ni nastavak poljoprivrednih djelatnosti društva AS Tartu Agro koje proizlaze i domaćeg zakonodavstva.

(127) Kad je riječ o pitanju je li umnažanje i skladištenje određenog sjemena ili uvjet nastavljanja djelatnosti poljoprivredne proizvodnje društva AS Tartu Agro bila odluka tijela nadležnog za planiranje, Komisija je utvrdila da to nije bila odluka tog tijela. U načelu, tijelo nadležno za planiranje izrađuje i provodi plan razvoja određenog lokalnog područja, uključujući izdavanje građevinskih dozvola za zemljišne parcele. Predviđena namjena zakupljenog zemljišta bila je (i još uvijek jest) općenita poljoprivredna proizvodnja. Načelno se namjena zemljišta odnosi na gospodarske djelatnosti kao što su poljoprivredno, rezidencijalno, industrijsko ili komercijalno korištenje zemljišta. Poljoprivredno zemljište definira se kao zemljišna površina koja se koristi kao obradivo zemljište, trajni nasad ili trajni pašnjak ([25]). Tijela nadležna za planiranje ne određuju koji se usjevi mogu uzgajati na poljoprivrednom zemljištu ili kojim se poljoprivrednim djelatnostima netko može baviti na tom zemljištu. U ovom je slučaju taj uvjet uveden državnom poljoprivrednom gospodarstvu Tartu uredbom ministra pa stoga nije proizlazio iz odluke tijela za planiranje nadležnog za zakupljeno zemljište. Slično tomu, tijelo nadležno za planiranje ne može prihvatljivim društvima ograničiti pravo da se bave djelatnošću u poljoprivrednom sektoru, na što ukazuje uvjet o nastavljanju poljoprivrednih djelatnosti društva AS Tartu Agro.

(128) Nadalje, uvjetovanjem zakupa zemljišta zahtjevom da se nastavi djelatnost poljoprivredne proizvodnje jednog određenog poduzetnika potencijalnom se ponuditelju jasno ograničava mogućnost korištenja zemljišta. Stoga država, odbacivanjem mogućnosti dobivanja najviše moguće zakupnine, nije postupala kao privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu, već kao javno tijelo koje nastoji ostvariti ciljeve politike. Privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu koji ne bi imao ta ograničenja bio bi u mogućnosti privući više ponuda i postići višu cijenu.

([24]) Točka 94. Obavijesti o pojmu državne potpore.

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

(129) Osim toga, čini se da se u primjedbama društva AS Tartu Agro potvrđuje da je uvjet koji je uveden u objavi natječaja bio povezan s javnom zadaćom uzgoja sjemena koje ispunjava standarde OECD-a (vidjeti uvodne izjave 71. i 72.). Te primjedbe pokazuju i da je uvjet koji je uveden u objavi natječaja bio relevantan za privatizaciju društva AS Tartu Agro. Čini se da taj argument podržava i podnositelj pritužbe (vidjeti uvodnu izjavu 93.). Međutim, transakcije davanja zemljišta u zakup i privatizacije društva AS Tartu Agro bile su dvije zasebne transakcije, a privatizacija društva AS Tartu Agro nije predmet ocjene u ovoj odluci.

(130) Na temelju prethodno navedenoga, Komisija zaključuje da je natječajni postupak za davanje zemljišta u zakup bio netransparentan, diskriminirajući i uvjetovan pa stoga nije ispunio uvjete potrebne za donošenje zaključka o tome da je ta transakcija bila u skladu s tržišnim uvjetima.

(131) Nadalje, potrebno je ocijeniti je li postupak kojim je Ministarstvo dalo zemljište u zakup društvu AS Tartu Agro bio u skladu s tržišnim uvjetima na temelju stručnog mišljenja iznesenog u izvješću društva Uus Maa iz uvodne izjave 28. i podataka koje su dostavila estonska nadležna tijela iz uvodne izjave 39. ([26]) Stoga bi prvo trebalo analizirati je li zakupnina, koja obuhvaća samo naknadu za zakup, ali ne i ostale troškove kao što su porezi na zemljište i održavanje, a koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro, bila na razini prosječne zakupnine za poljoprivredno zemljište u Estoniji tijekom cijelog razdoblja zakupa. Kad je riječ o ostalim obvezama društva AS Tartu Agro, one će se ocijeniti u sljedećem koraku.

(132) Radi utvrđivanja tržišne cijene zakupnine Komisija će ispitati moguće dostupne procjene: i. izvješće o cijenama zakupa koje je izradilo društvo Uus Maa, privatno društvo za poslovanje nekretninama (vidjeti uvodnu izjavu 28.); i ii. podatke Ureda za statistiku (vidjeti uvodnu izjavu 39.).

(133) Komisija smatra da se u izvješću društva Uus Maa nalaze uvjerljive (iako konzervativne) procjene iznosa zakupnina u okrugu Tartu u razdoblju od 2000. do 2014. Kad je riječ o podacima Ureda za statistiku, tržišne procjene za godine od 2015. do 2017. prosječne su cijene prijavljenih zakupnina i one nisu stručna procjena cijene zakupa zemljišta. U tim se procjenama ne uzimaju u obzir posebna obilježja zemljišta koje u zakupu ima društvo AS Tartu Agro.

(134) Prema podacima iz izvješća društva Uus Maa, zakupnina za poljoprivredno zemljište u okrugu Tartu u razdoblju od 2000. do 2004. kretala se u rasponu od 6 do 10 EUR/ha (vidjeti uvodnu izjavu 31.). Društvo AS Tartu Agro plaćalo je 2000. zakupninu u iznosu od 0,20 EUR/ha, koja obuhvaća samo naknadu za zakup, a ne i ostale troškove kao što su porezi i održavanje (vidjeti uvodnu izjavu 25.), pa je stoga zakupnina koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro niža od tržišne cijene.

(135) Prema podacima iz izvješća društva Uus Maa, u razdoblju od 2005. do 2009. zakupnina za poljoprivredno zemljište u okrugu Tartu povećala se na iznos od 10 do 20 EUR/ha (vidjeti uvodnu izjavu 32.). Prema navodima estonskih nadležnih tijela, zakupnina koju plaća društvo AS Tartu Agro povećana je 14. siječnja 2005. na 1,66 EUR/ha te 21. ožujka 2007. na 5,21 EUR/ha. Zakupnina koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro i u tom je razdoblju bila niža od tržišne cijene.

(136) Prema podacima iz izvješća, u razdoblju od 2010. do 2014. cijene zakupa dodatno su se povećale te su se kretale u rasponu od 25 do 60 EUR/ha (vidjeti uvodnu izjavu 35.). Zakupnina koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro povećana je 12. svibnja 2009. na 8,68 EUR/ha (vidjeti uvodnu izjavu 25.) ali čini se da je i u razdoblju od 2010. do 2014. ostala niža od tržišne cijene.

(137) Na temelju podataka koje su dostavila estonska nadležna tijela, prosječna zakupnina 2015. za poljoprivredno zemljište u Estoniji iznosila je 52 EUR/ha odnosno 55 EUR/ha za obradivo zemljište (vidjeti tablicu u uvodnoj izjavi 39.). U okrugu Tartu, u kojem se nalazi zemljište koje u zakupu drži društvo AS Tartu Agro, ta zakupnina iznosila je 63 EUR/ha odnosno 65 EUR/ha. Prema navodima estonskih nadležnih tijela, društvo AS Tartu Agro plaćalo je zakupninu u iznosu od 26,86 EUR/ha. Stoga je 2015. zakupnina koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro bila niža od tržišne cijene.

(138) Prosječna zakupnina 2016. za poljoprivredno i obradivo zemljište u Estoniji iznosila je 52 EUR/ha odnosno 54 EUR/ha (vidjeti tablicu u uvodnoj izjavi 39.). U okrugu Tartu ta zakupnina iznosila je 61 EUR/ha za obje vrste zemljišta. Prema navodima estonskih nadležnih tijela, društvo AS Tartu Agro plaćalo je zakupninu u iznosu od 27,30 EUR/ha. Stoga je i 2016. zakupnina koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro bila niža od tržišne cijene.

(139) Prosječna zakupnina 2017. za poljoprivredno i obradivo zemljište u Estoniji iznosila je 58 EUR/ha odnosno 60 EUR/ha (vidjeti tablicu u uvodnoj izjavi 39.). Za tu godinu nema podataka za okrug Tartu. Prema navodima estonskih nadležnih tijela, društvo AS Tartu Agro plaćalo je zakupninu u iznosu od 27,28 EUR/ha. Stoga je i 2017. sama zakupnina koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro bila niža od tržišne cijene.

(140) Na temelju tih podataka zaključuje se da je sama zakupnina bila niža od tržišne cijene u cijelom razdoblju od 2000. do 2017.

([26]) Presuda Općeg suda od 28. veljače 2012., *Land Burgenland i Austrija protiv Komisije*, spojeni predmeti T-268/08 i T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, točka 72.

(141) U nastavku će se ocijeniti ostale obveze navedene u ugovoru: i. godišnja ulaganja u sustave odvodnje; ii. rashodi za održavanje zemljišta i poboljšanje kvalitete tla, uključujući rashode za, primjerice, zaštitu usjeva, mineralna i organska gnojiva, prihranu tla kalcijem i magnezijem i održavanje rubnih područja uz cestu; i iii. plaćanje svih poreza (uvodna izjava 26.).

(142) Estonska nadležna tijela tvrde da bi se sve prethodno navedene obveze zakupnika trebale uzeti u obzir pri ocjeni prihoda od zakupa.

(143) Komisija može prihvatiti taj argument za dio godišnjih ulaganja u sustav odvodnje (uvodne izjave 36., 60. i 79.). U skladu s člankom 16. stavkom 1. Zakona o melioraciji zemljišta (*Maaparandusseadus*) koji je tada bio na snazi, održavanje sustava za melioraciju zemljišta bila je obveza vlasnika zemljišta. Međutim, prethodno navedena pravna osnova odnosi se na općenito održavanje sustava za melioraciju zemljišta i njome se ne određuju npr. minimalni zahtjevi u pogledu sustavâ za melioraciju zemljišta niti se uređuju ulaganja u nove sustave odvodnje. U ovom slučaju, prema navodima Ministarstva, društvo AS Tartu Agro izvršilo je ulaganja u iznosu koji je utvrđen u ugovoru, a da za to nije dobilo povrat troškova od države. Ali kad je riječ o iznosu tih ulaganja, čini se da ga je predložilo društvo AS Tartu Agro te mu on nije bio nametnut (vidjeti uvodne izjave od 77. do 79.). Prema podacima iz zapisnika odbora za ocjenjivanje, početna ponuđena zakupnina društva AS Tartu Agro iznosila je 10 000 EEK (približno 639 EUR) godišnje, odnosno 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha), uz preuzimanje obveze plaćanja poreza na zemljište u iznosu od 85 000 EEK (približno 5 432 EUR) i obveze ulaganja u iznosu do 5 milijuna EEK (približno 320 000 EUR) godišnje (vidjeti uvodnu izjavu 20.). Nakon ograničenih pregovora zakupnina je utvrđena na istoj razini kao i u početnoj ponudi (vidjeti uvodnu izjavu 25.), a ostale obveze utvrđene su na sljedeći način: i. godišnja ulaganja u sustave odvodnje u iznosu od 400 000 EEK (približno 25 565 EUR odnosno 8,28 EUR/ha); ii. rashodi za održavanje zemljišta i poboljšanje kvalitete tla u ukupnom iznosu od 3 981 100 EEK (približno 254 444 EUR); i iii. plaćanje svih poreza (vidjeti uvodnu izjavu 26.). Nadalje, društvo AS Tartu Agro tvrdi da je u sustav odvodnje uložilo čak i veći iznos, konkretno 3,57 puta više od onoga što se zahtijevalo u ugovoru o zakupu (vidjeti uvodnu izjavu 78.). Stoga se čini da to upućuje na to da taj iznos ulaganja u sustav odvodnje potječe od društva AS Tartu Agro i on se nedvojbeno nije zahtijevao na temelju zakona niti ga je država sama uvela, osobito ako se uzme u obzir da je natječajni postupak bio netransparentan, diskriminirajući i uvjetovan (vidjeti uvodnu izjavu 130.).

(144) Nadalje, ta vrsta ulaganja provodi se na dulji rok u usporedbi s, primjerice, ulaganjima u zaštitu usjeva i mineralna gnojiva, koja se moraju provoditi svake godine. Istodobno je i društvo AS Tartu Agro ostvarilo korist od tih ulaganja jer su ona pridonosila učinkovitijem iskorištavanju zemljišta. Komisija napominje da ugovor o zakupu ima dugo trajanje od 25 godina pa je od tih ulaganja veliku korist imalo i društvo AS Tartu Agro, koje je korisnik zemljišta. Načelno, odvodnjom poljoprivrednog zemljišta dodaje se vrijednost proizvodnji i povećava se prinos usjeva za proizvođača ([27]). Njome se povećavaju mogući prinosi, što znači da se na tlima s dobrom odvodnjom povećavaju brzine rasta usjeva. Nadalje, sustavom odvodnje smanjuju se promjenjivi troškovi proizvodnje jer je za tla s dobrom odvodnjom potrebno manje gnojiva i pesticida. Nadalje, tla s dobrom odvodnjom omogućuju učinkovit rad poljoprivredne opreme čime se smanjuje npr. potrošnja dizelskog goriva, a time i troškovi proizvođača. Međutim, Komisija priznaje da se država oslobodila nekih troškova (za održavanje) koje bi inače morala snositi kao vlasnik zemljišta, a pritom još uvijek ostvaruje korist od mogućeg povećanja vrijednosti zemljišta. Stoga, suprotno nalazu iz odluke o pokretanju postupka (vidjeti uvodnu izjavu 61. odluke o pokretanju postupka), Komisija smatra da bi ulaganja u sustav odvodnje trebalo djelomično uzeti u obzir kao prihod države. Uzimajući u obzir prethodno navedene argumente, Komisija smatra da je dodavanje polovine ulaganja u sustav odvodnje prihodu Ministarstva od zakupa konzervativna procjena dodatnog prihoda Ministarstva od zakupa, osobito s obzirom na to da je cjelokupna korist od tih ulaganja uvelike išla u prilog društvu AS Tartu Agro, a iznos ulaganja premašio je ono što se zahtijevalo u propisima. Na temelju prethodno navedenoga, polovinu godišnjih ulaganja trebalo bi smatrati dijelom prihoda Ministarstva od zakupa.

(145) Međutim, Komisija smatra da su rashodi za održavanje zemljišta i povećanje kvalitete tla u interesu zakupnika jer su oni uglavnom povezani s troškovima ulaznih sredstava za proizvodnju, primjerice, za zaštitu usjeva (pesticidi) te mineralna i organska gnojiva (vidjeti i uvodnu izjavu 36.). Općenito, ta ulazna sredstva koriste se za svako razdoblje rasta, a njihova vrsta ovisi o usjevu koji se uzgaja. Stoga su oni dio godišnje proizvodne djelatnosti društva AS Tartu Agro, koje u biti jedino ima koristi od njih jer se njima povećavaju, primjerice, prinosi usjeva koje ono uzgaja. Stoga se Komisija ne slaže s argumentima estonskih nadležnih tijela (uvodna izjava 62.) i društva AS Tartu Agro (uvodne izjave 80. i 81.). Nadalje, da je država odlučila koristiti to zemljište u druge svrhe (npr. za izgradnju kuća na tim parcelama zbog blizine drugog najvećeg grada u Estoniji – Tartua), prethodno korištenje pesticida i gnojiva imalo bi

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

ograničen učinak na vrijednost tog zemljišta. Osim toga, uzimajući u obzir dugo trajanje zakupa od 25 godina, najveću korist ostvaruje korisnik zemljišta – društvo AS Tartu Agro. Osim toga, kako je naveo podnositelj pritužbe, država nije provjeravala način na koji društvo AS Tartu Agro izvršava te obveze (vidjeti uvodnu izjavu 87.). Na temelju prethodno navedenoga, Komisija zaključuje da rashode za održavanje zemljišta i poboljšanje kvalitete tla u ukupnom iznosu od približno 254 444 EUR ne bi trebalo smatrati dijelom prihoda države od zakupa.

(146) Porezi načelno nisu prihod od zakupa jer ih vlasnik imovine plaća državi. Međutim, u ovom je slučaju društvo AS Tartu Agro plaćalo poreze u ime vlasnika zemljišta (a to je država) kako su to tvrdili estonska nadležna tijela i društvo AS Tartu Agro (uvodna izjava 63. odnosno uvodne izjave 82. i 83.) pa stoga država nije imala svojih troškova po toj stavci. Stoga bi, suprotno odluci o pokretanju postupka (vidjeti uvodnu izjavu 61. odluke o pokretanju postupka), vrijednost godišnjih poreza na zemljište koje je plaćalo društvo AS Tartu Agro trebalo smatrati dijelom prihoda Ministarstva od zakupa.

(147) Čak i ako se zakupnina uveća za prethodno opisane sastavnice (polovinu ulaganja u sustav odvodnje i poreze koje je plaćalo društvo AS Tartu Agro), prihod od zakupa i dalje je niži od tržišne zakupnine.

(148) Na temelju prethodno navedenoga, zakupnina koju je plaćalo društvo AS Tartu Agro bila je niža od tržišne cijene u cijelom razdoblju od 2000. do 2017. Osim toga, uzimajući u obzir činjenicu da je natječajni postupak bio netransparentan, diskriminirajući i uvjetovan, Komisija stoga zaključuje da je davanjem zemljišta u zakup Ministarstvo dodijelilo prednost društvu AS Tartu Agro.

Selektivnost

(149) Kako je naveo Sud, ako je riječ o pojedinačnoj potpori, utvrđivanje gospodarske prednosti omogućuje, načelno, pretpostavku da je mjera selektivna ([28]). Komisija se ne slaže s argumentom estonskih nadležnih tijela da mjera nije bila selektivna (uvodna izjava 66.). S obzirom na to, mjerom je dodijeljena prednost samo društvu AS Tartu Agro jer je predmetno javno zemljište dano u zakup samo tom društvu (vidjeti uvodnu izjavu 14.). Ta je odluka bila rezultat natječajnog postupka koji je bio netransparentan, diskriminirajući i uvjetovan (vidjeti uvodne izjave od 110. do 130.). Stoga je ispunjen uvjet selektivnosti.

Narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu

(150) Mjera mora moći narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama kako bi je se smatralo državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

(151) U skladu sa sudskom praksom Suda, sama činjenica da je položaj poduzetnika u okviru tržišnog natjecanja ojačan u odnosu na konkurentske poduzetnike dodjelom gospodarske prednosti koju ne bi primio na neki drugi način u okviru redovnog poslovanja pokazuje da postoji opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja. Stoga bi se bilo kojom državnom potporom dodijeljenom društvu AS Tartu Agro, u obliku diskontirane zakupnine, omogućilo društvu da, zahvaljujući toj potpori, poveća ili barem održava svoje djelatnosti. Potpora je stoga mogla ograničiti mogućnosti drugih poduzetnika.

(152) U skladu sa sudskom praksom Suda, čini se da državne potpore imaju utjecaj na trgovinu među državama članicama kada poduzetnik djeluje na tržištu koje podliježe trgovini unutar EU-a. Korisnik posluje na tržištima mliječnih proizvoda, mesa i žitarica (vidjeti uvodnu izjavu 10.) na kojima se provodi trgovina unutar EU-a. Vrijednost estonskog izvoza u trgovini unutar skupine EU-28 iznosila je 2018. 51 milijun EUR na tržištu mesa i 177 milijuna EUR na tržištu mliječnih proizvoda ([29]). Predmetni sektori otvoreni su za tržišno natjecanje na razini EU-a, zbog čega su osjetljivi na sve mjere donesene u korist proizvodnje u jednoj državi članici ili više njih. Suprotno tvrdnjama estonskih nadležnih tijela (uvodna izjava 66.), Komisija, s obzirom na prethodna razmatranja, smatra da bi predmetna mjera mogla narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama.

(153) Budući da su ispunjeni svi potrebni uvjeti iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, Komisija zaključuje da mjera koju se ocjenjuje čini državnu potporu. Stoga je potrebno kvantificirati prednost.

([28]) Vidjeti presudu od 4. lipnja 2015., *Komisija protiv MOL-a*, C-15/14 P EU:C:2015:362, točka 60.
([29]) Eurostat:https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database.

Kvantifikacija prednosti

(154) Uzimajući u obzir prethodno navedena razmatranja, izvješće društva Uus Maa trebalo bi iskoristiti za utvrđivanje procjena zakupnine za razdoblje od 2000. do 2009. Prema podacima iz izvješća društva Uus Maa, zakupnina za poljoprivredno zemljište u okrugu Tartu u razdoblju od 2000. do 2004. kretala se u rasponu od 6 do 10 EUR/ha (vidjeti uvodnu izjavu 33.). Na temelju prethodno navedenoga, godišnju prosječnu zakupninu (jednostavan prosjek) na temelju izvješća društva Uus Maa trebalo bi usporediti s godišnjom zakupninom koju je društvo AS Tartu Agro plaćalo u razdoblju od 2000. do 2004.

(155) Kad je riječ o razdoblju od 2005. do 2009., zakupnina za poljoprivredno zemljište u okrugu Tartu povećala se na 10–20 EUR/ha. Slično tomu, jednostavan godišnji prosjek zakupnine na temelju izvješća društva Uus Maa trebalo bi usporediti s godišnjom zakupninom koju je društvo AS Tartu Agro plaćalo u razdoblju od 2005 do 2009.

(156) U razdoblju od 2010. do 2014. zakupnine na temelju izvješća društva Uus Maa kretale su se u rasponu od 25 do 60 EUR/ha. Taj je raspon poprilično velik pa bi stoga za utvrđivanje godišnje zamjenske tržišne vrijednosti trebalo koristiti dostupne podatke Ureda za statistiku o prosječnim zakupninama (za poljoprivredno zemljište u Estoniji) (vidjeti tablicu u uvodnoj izjavi 39.). Slično tomu, za razdoblje od 2015. do 2018. trebalo bi koristiti podatke Ureda za statistiku o prosječnim godišnjim zakupninama (za poljoprivredno zemljište u Estoniji).

(157) Nadalje, estonska nadležna tijela tvrde da barem 12,34 % predmetnog zakupljenog zemljišta nije prikladno za poljoprivrednu proizvodnju (vidjeti uvodnu izjavu 56.). Međutim, Komisija je utvrdila da u ugovoru nije navedeno da neki dio zemljišta nije prikladan za poljoprivredu. Ugovorne stranke obično bi u ugovoru utvrdile posebna obilježja imovine i u skladu s time prilagodile primjenu odredbi ugovora, primjerice u pogledu iznosa zakupnine.

(158) Osim toga, podnositelj pritužbe dostavio je informacije o veličini i načinu korištenja parcela (vidjeti uvodne izjave od 88. do 91.). Iz tih se informacija vidjeti da je društvo AS Tartu Agro podnijelo zahtjev za poljoprivredne potpore EU-a te je imalo mogućnost ostvarivanja dodatnog prihoda od zemljišta, npr. prodajom drvne sirovine (vidjeti uvodnu izjavu 91.). Kao primjer isplate poljoprivrednih potpora, društvo AS Tartu Agro primilo je 2010. poljoprivredne potpore za 2 912,76 ha, što čini približno 95 % zakupljenog zemljišta. Komisija stoga smatra da je, čak i ako sve parcele nisu bile čisto obradivo zemljište, i neobradivo zemljište moglo biti na drugi način korisno. Primjerice, šumsko zemljište moglo se koristiti za proizvodnju drvne sirovine, travnjaci su se mogli koristiti za proizvodnju krmiva, a ispunjavali su i uvjete za dobivanje poljoprivrednih potpora EU-a, dok su pristupne ceste (vidjeti uvodnu izjavu 56.) bile važne za izravan pristup parcelama radi prijevoza proizvoda (pšenice, krmiva itd.). Uzimajući u obzir činjenicu da je teško pronaći pouzdane zamjenske vrijednosti za tržišnu cijenu zakupa šumskog zemljišta, travnjaka i ostalog zemljišta, Komisija smatra da bi broj hektara za koje su se isplaćivale poljoprivredne potpore mogao služiti kao osnova za izračun prednosti. Broj hektara za koje su se isplaćivale poljoprivredne potpore činio je približno 95–97 % zakupljenog zemljišta u razdoblju od 2004. do 2018.

(159) Nadalje, estonska nadležna tijela tvrde da je postojao samo ograničen broj poljoprivrednih proizvođača koji su bili zainteresirani za uzimanje u zakup više od 3 000 ha poljoprivrednog zemljišta (vidjeti uvodnu izjavu 57.). Komisija u tom pogledu smatra da su estonska nadležna tijela mogla u zakup dati zasebne parcele zemljišta. Zemljište je već bilo podijeljeno na 23 zasebne parcele koje su se mogle zasebno dati u zakup. Nadalje, broj potencijalnih prihvatljivih ponuditelja bio je dodatno ograničen uvjetom da se treba nastaviti poljoprivredna proizvodnja društva AS Tartu Agro.

(160) Estonska nadležna tijela tvrde i da su zbog nepostojećeg tržišta zakupa postojala ograničenja u pogledu ishoda natječaja. U izvješću društva Uus Maa ukazuje se na to da je stanje na tržištu bilo nestabilno, ali se ipak navodi da su postojali ugovori o zakupu poljoprivrednog zemljišta koji su se sklapali na kratak rok. Stoga, uzimajući u obzir stanje na tržištu, privatni ulagatelj u tržišnom gospodarstvu odredio bi trajanje zakupa koje bi bilo kraće od 25 godina.

(161) Estonska nadležna tijela nadalje tvrde da bi pri ocjeni prihoda od zakupa u obzir trebalo uzeti sve obveze zakupnika: i. godišnja ulaganja u sustav odvodnje; ii. rashode za održavanje zemljišta i poboljšanje kvalitete tla; i iii. plaćanje poreza (vidjeti uvodnu izjavu 26.).

(162) Komisija može prihvatiti taj argument u mjeri u kojoj se on odnosi na godišnja ulaganja u sustav odvodnje (uvodne izjave 36., 60. i 79.) kako je opisano u uvodnim izjavama 143. i 144. Stoga bi polovinu vrijednosti godišnjih ulaganja, kako su ona utvrđena u ugovoru o zakupu, trebalo smatrati dijelom prihoda od zakupa. Čini se da je to konzervativna procjena koja se temelji na činjenicama da je održavanje sustava za melioraciju zemljišta bila obveza vlasnika zemljišta u skladu sa zakonom (vidjeti uvodne izjave 143. i 144.), ali s obzirom na to da je ugovor o zakupu imao dugo trajanje od 25 godina, najveću korist od tih ulaganja imalo je društvo AS Tartu Agro, koje je korisnik zemljišta.

(163) Međutim, Komisija smatra da su rashodi za održavanje zemljišta i povećanje kvalitete tla prvenstveno u interesu zakupnika jer su oni uglavnom povezani s troškovima ulaznih sredstava za proizvodnju, primjerice, za zaštitu usjeva (pesticidi) te mineralna i organska gnojiva kako je opisano u uvodnoj izjavi 145., pa ih ne bi trebalo smatrati prihodom države od zakupa.

(164) Porezi načelno nisu prihod od zakupa jer ih vlasnik imovine plaća državi. Međutim, u ovom je slučaju društvo AS Tartu Agro plaćalo poreze na zemljište u ime vlasnika zemljišta (a to je država) kako se tvrdi u uvodnoj izjavi 146. pa bi stoga vrijednost godišnjih poreza na zemljište koje je plaćalo društvo AS Tartu Agro trebalo smatrati dijelom prihoda Ministarstva od zakupa.

(165) Na temelju prethodno navedenoga, prednost se izračunava kao razlika između godišnjih procjena tržišne vrijednosti zakupnine (vidjeti uvodne izjave od 154. do 156.) i stvarnog iznosa zakupnine koja se plaćala Ministarstvu. Osim toga, polovinu vrijednosti godišnjih provedenih ulaganja koje je društvo AS Tartu Agro uložilo u sustav odvodnje i iznose poreza na zemljište koje je društvo AS Tartu Agro plaćalo u ime vlasnika zemljišta trebalo bi dodati stvarnom iznosu zakupnine kako je opisano u uvodnim izjavama od 162. do 164. Kad je riječ o veličini zakupljenog zemljišta, kao osnova za izračun prednosti trebao bi služiti broj hektara za koje su se isplaćivale poljoprivredne potpore (vidjeti uvodnu izjavu 158.).

5.2. **Kvalifikacija mjere kao postojeće ili nove potpore**

(166) Ugovor o zakupu između Ministarstva i društva AS Tartu Agro sklopljen je 2000. pa je postojao prije pristupanja Estonije Europskoj uniji. Međutim, on ne ispunjava uvjete da bi se smatrao postojećom potporom, kako je ona definirana u članku 1. točki (b) Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 ([30]), u vezi s Prilogom IV. Aktu o pristupanju Češke Republike, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Mađarske, Malte, Poljske, Slovenije i Slovačke ([31]). U skladu s prilogom IV. odjeljkom 4. (Poljoprivreda) točkom 4., kako bi se smatrala postojećom potporom, Komisiju se o mjeri potpore mora obavijestiti u roku od četiri mjeseca od datuma pristupanja; sve ostale potpore smatraju se novim potporama. Budući da takva obavijest nije dostavljena, predmetna se mjera od 2000. nadalje smatra novom potporom u smislu članka 1. točke (c) Uredbe (EU) 2015/1589.

5.3. **Spojivost potpore**

(167) Mjera obuhvaćena člankom 107. stavkom 1. UFEU-a u načelu je nespojiva s funkcioniranjem unutarnjeg tržišta, osim ako je na nju primjenjivo neko od odstupanja predviđenih u UFEU-u. Na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a može se smatrati da je potpora spojiva s unutarnjim tržištem ako se utvrdi da se njome olakšava razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takva potpora ne utječe negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu. Da bi to odstupanje bilo primjenjivo, potpora mora biti u skladu s relevantnim pravilima Unije o državnim potporama.

(168) U skladu s Obavijesti Komisije o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju na ocjenu nezakonite državne potpore ([32]), svaka nezakonita državna potpora u smislu članka 1. točke (f) Uredbe (EU) 2015/1589 mora se ocijeniti u skladu s važećim dokumentima u vrijeme dodjeljivanja takve potpore.

(169) Budući da je potpora dodijeljena 2000. i da su se uvjeti ugovora o zakupu nekoliko puta promijenili (vidjeti uvodnu izjavu 27.), ova se mjera mora ispitati s obzirom na Smjernice Zajednice o državnim potporama u sektoru poljoprivrede i šumarstva za razdoblje 2000.–2006. ([33]) i kasnije smjernice. Komisija smatra da se ovu mjeru ne može proglasiti spojivom na temelju Smjernica koje su se primjenjivale u razdoblju od 2000. do 2006. Ova se mjera ne može proglasiti spojivom ni na temelju Smjernica Zajednice o državnim potporama u sektoru poljoprivrede i šumarstva za razdoblje 2007.–2013. ([34]) ni na temelju Smjernica Europske unije o državnim potporama u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima za razdoblje 2014.–2020. ([35])

([30]) Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).
([31]) SL L 236, 23.9.2003., str. 17.
([32]) SL C 119, 22.5.2002., str. 22.
([33]) SL C 28, 1.2.2000., str. 2.
([34]) SL C 319, 27.12.2006., str. 1.
([35]) SL C 204, 1.7.2014., str. 1. Ove Smjernice izmijenjene su obavijestima objavljenima u SL C 390, 24.11.2015., str. 4.; SL C 139, 20.4.2018., str. 3.; i SL C 403, 9.11.2018., str. 10.

(170) Općenito, državna potpora u obliku neopravdano niskih zakupnina za zemljište čini operativnu potporu jer se njome smanjuju uobičajeni operativni troškovi korisnika. Za operativnu potporu smatra se da je *prima facie* nespojiva s unutarnjim tržištem, posebno na temelju članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a ([36]).

(171) U svakom slučaju, nije u dostatnoj mjeri dokazano da je mjera bila nužna i razmjerna za ostvarivanje bilo kojih ciljeva od zajedničkog interesa. Estonija nije iznijela nikakve argumente o spojivosti te se predmetna mjera u svakom slučaju treba smatrati operativnom potporom. Stoga Komisija nije utvrdila nikakve razloge na temelju kojih bi potporu proglasila spojivom s unutarnjim tržištem s obzirom na članak 107. stavak 3. UFEU-a.

(172) Komisija stoga zaključuje da davanje zemljišta u zakup društvu AS Tartu Agro od strane Ministarstva čini državnu potporu koja je nezakonita i nespojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 1. UFEU-a.

6. **POVRAT**

(173) Budući da je potpora nezakonita i nespojiva s unutarnjim tržištem, Republika Estonija trebala bi prestati provoditi tu mjeru i izvršiti povrat dodijeljene potpore od društva AS Tartu Agro, osim ako je potpora dodijeljena za potrebe provedbe konkretnog projekta koji je u vrijeme dodjele ispunjavao sve uvjete iz uredbi o skupnom izuzeću, uredbe o potporama *de minimis* ili programa potpore koji je odobrila Komisija.

(174) Nadalje, mora se izvršiti povrat iznosa potpore kako bi se ponovno uspostavilo stanje koje je postojalo na tržištu prije dodjele potpore. U članku 17. Uredbe (EU) 2015/1589 navodi se da ovlasti Komisije u vezi s povratom potpore podliježu roku zastare od deset godina („rok zastare"). Rok zastare počinje danom kada je nezakonita potpora dodijeljena korisniku. U kontekstu predmetne mjere ugovor o zakupu poljoprivrednog zemljišta između Ministarstva i društva AS Tartu Agro potpisan je 16. studenoga 2000. (vidjeti uvodnu izjavu 24.).

(175) Međutim, u članku 17. Uredbe (EU) 2015/1589 utvrđuje se da se rok zastare prekida bilo kojom radnjom koju Komisija ili neka država članica, djelujući na zahtjev Komisije, poduzme u vezi s nezakonitom potporom. U tom se kontekstu Komisija u vezi s ovom mjerom prvi put obratila estonskim nadležnim tijelima 14. kolovoza 2014. Naime, nakon što je 24. srpnja 2014. zaprimila pritužbu Komisija je tu pritužbu proslijedila estonskim nadležnim tijelima i pozvala ih da dostave informacije i primjedbe o navodima koje je iznio podnositelj pritužbe (vidjeti uvodnu izjavu 1.). Stoga je rok zastare prekinut radnjom koju je poduzela Komisija na taj datum.

(176) Stoga bi trebalo izvršiti povrat potpore koju je društvo AS Tartu Agro primalo od 14. kolovoza 2004. nadalje. Iznos koji treba vratiti trebalo bi izračunati kako je opisano u uvodnim izjavama od 154. do 165. Na taj se iznos obračunavaju kamate, koje se izračunavaju u skladu s člankom 9. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 ([37]), od 14. kolovoza 2004. do potpunog povrata,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Estonija je društvu AS Tartu Agro nezakonito dodijelila državnu potporu u obliku zakupa poljoprivrednog zemljišta po cijeni koja je niža od tržišne cijene, čime je prekršila članak 108. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije.

Članak 2.

Potpora ne čini državnu potporu ako je u trenutku kada je dodijeljena ispunjavala uvjete iz članka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 994/98 ([38]) koji su se primjenjivali u vrijeme njezine dodjele.

([36]) Predmet C-156/98, *Njemačka protiv Komisije*, EU:C:2000:467, točka 30.; spojeni predmeti C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, *Comitato „Venezia vuole vivere" protiv Komisije*, ECLI:EU:C:2011:368, točka 136.; i predmet T-459/93, *Siemens protiv Komisije*, EU:T:1995:100, točka 48.

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

([38]) Uredba Vijeća (EZ) br. 994/98 od 7. svibnja 1998. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (SL L 142, 14.5.1998., str. 1.).

Članak 3.

Pojedinačna potpora dodijeljena u okviru mjere iz članka 1. koja je u vrijeme dodjele ispunjavala uvjete Uredbe Komisije (EU) br. 702/2014 ([39]) ili nekog drugog odobrenog programa potpore spojiva je s unutarnjim tržištem do maksimalnog intenziteta potpore važećeg za tu vrstu potpore.

Članak 4.

1. Republika Estonija mora od društva AS Tartu Agro izvršiti povrat potpore iz članka 1.

2. Na iznose koji se moraju vratiti obračunavaju se kamate od datuma kad su stavljeni na raspolaganje društvu AS Tartu Agro do datuma njihova stvarnog povrata.

3. Kamate na iznos koji se mora vratiti obračunavaju se složenim kamatnim računom u skladu s poglavljem V. Uredbe (EZ) br. 794/2004 i Uredbe Komisije (EZ) br. 271/2008 ([40]) o izmjeni Uredbe (EZ) br. 794/2004.

Članak 5.

1. Povrat potpore dodijeljene u okviru programâ iz članka 1. stupa na snagu odmah i odmah proizvodi učinak.

2. Republika Estonija mora osigurati provedbu ove Odluke u roku od četiri mjeseca od objave ove Odluke.

Članak 6.

1. Republika Estonija dužna je u roku od dva mjeseca od objave ove Odluke dostaviti sljedeće informacije:

ukupan iznos (glavnica i kamate) čiji povrat treba izvršiti od društva AS Tartu Agro koje je primilo potporu, koja nije obuhvaćena pravilom *de minimis*, Uredbom (EU) br. 702/2014 ili bilo kakvim odobrenim programom potpore.

2. Republika Estonija dužna je izvještavati Komisiju o napretku nacionalnih mjera poduzetih radi provedbe ove Odluke do potpunog povrata potpore iz članka 1. Na jednostavan zahtjev Komisije dužna je odmah dostaviti informacije o već poduzetim i planiranim mjerama u svrhu provedbe ove Odluke.

Članak 7.

Ova je Odluka upućena Republici Estoniji.

Sastavljeno u Bruxellesu od 24. siječnja 2020.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Izvršna potpredsjednica

([39]) Uredba Komisije (EU) br. 702/2014 od 25. lipnja 2014 . o proglašenju određenih kategorija potpora u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 193, 1.7.2014., str. 1.).

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