# BESLUITEN

## BESLUIT (EU) 2021/104 VAN DE COMMISSIE

**van 24 januari 2020**

**betreffende SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) Vermoedelijk illegale steun aan AS Tartu Agro**

*(Kennisgeving geschied onder nummer C(2020) 252)*

**(Slechts de tekst in de Estse taal is authentiek)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 108, lid 2, eerste alinea, VWEU ([1]) te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

### 1. **PROCEDURE**

(1) Op 27 februari 2017 heeft de Commissie besloten om in voornoemde zaak de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in te leiden ("het inleidingsbesluit"). Het inleidingsbesluit was gebaseerd op de klacht tegen de mogelijk onrechtmatige staatssteun die het Estse ministerie van Plattelandszaken (voorheen het Estse ministerie van Landbouw) ("het ministerie") zou hebben verleend aan de onderneming AS Tartu Agro ("AS Tartu Agro"). De klager heeft de klacht bij brief van 24 juli 2014 bij de Commissie ingediend en de Commissie heeft deze op 28 juli 2014 geregistreerd. Op 14 augustus 2014 heeft de Commissie de klacht doorgestuurd naar de Estse autoriteiten en hen uitgenodigd om inlichtingen te verstrekken en hun opmerkingen te maken over de beweringen van de klager. De Estse autoriteiten hebben de gevraagde gegevens verstrekt op 3 oktober 2014.

(2) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]). De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken.

(3) De Estse autoriteiten hebben op 21 april 2017 hun opmerkingen ingediend.

(4) De Commissie heeft van de belanghebbenden twee reeksen opmerkingen ter zake ontvangen. De opmerkingen van de klager zijn op 10 mei 2017 naar de Estse autoriteiten doorgestuurd, die van AS Tartu Agro op 12 mei 2017. De Estse autoriteiten hebben op 28 juni 2018 hun opmerkingen op de brief van de klager ingezonden.

(5) Op 11 juni 2017 heeft de klager aanvullende opmerkingen ingediend met vijf bijlagen. Omdat drie van deze bijlagen niet geopend konden worden, heeft de klager deze op 19 juni 2017 nogmaals ingediend. Deze opmerkingen zijn op 3 juli 2017 doorgestuurd naar de Estse autoriteiten. De Estse autoriteiten hebben op 21 juli 2017 hun opmerkingen ingediend.

---

([1]) Uitnodiging om, overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, opmerkingen te maken over steunmaatregel SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) — Vermoedelijk illegale steun aan AS Tartu Agro (PB C 103 van 1.4.2017, blz. 4).

([2]) Zie voetnoot 1.

(6) AS Tartu Agro heeft bij brief van 30 augustus 2017 contact opgenomen met de Commissie, waarop deze bij brief van 11 september 2017 heeft geantwoord.

(7) De klager heeft op 9 januari 2018, 30 januari 2019 en 14 juli 2019 bij brief contact opgenomen met de diensten van de Commissie, waarop deze respectievelijk op 7 februari 2018, 1 maart 2019 en 17 juli 2019 bij brief hebben gereageerd.

(8) Op 7 februari 2019 heeft er een teleconferentie met de Estse autoriteiten plaatsgevonden.

(9) De Commissie heeft de Estse autoriteiten op 15 februari 2019 een verzoek om aanvullende informatie gestuurd, dat de Estse autoriteiten bij brief van 17 april 2019 hebben beantwoord.

## 2. **BESCHRIJVING**

### 2.1. **De begunstigde**

(10) AS Tartu Agro, oorspronkelijk "Staatslandbouwbedrijf Tartu", is tegenwoordig een naamloze vennootschap, die melk, vlees en granen produceert. In 2017 bedroeg de opbrengst uit verkopen *[…* (*)] miljoen EUR. De melkproductie in 2017 was *[…]* ton (en vertegenwoordigde daarmee *[…]* van de opbrengst uit verkopen, namelijk *[…]* miljoen EUR). De totale rundvleesproductie in 2017 was *[…]* ton. De graanproductie was *[…]* ton. Het aantal werknemers van AS Tartu Agro in 2017 was 126. De netto inkomsten van AS Tartu Agro in 2017 bedroegen 1,1 miljoen EUR.

(11) AS Tartu Agro is de rechtsopvolger van een staatslandbouwbedrijf dat in 1992 werd opgericht bij een besluit van de Opperste Sovjet van Estland ([3]) ten behoeve van zaadteelt en het doen van onderzoek op het gebied van vee. In 1997 ging het staatslandbouwbedrijf over in de publieke naamloze vennootschap AS Tartu Agro.

(12) In augustus 2001 besloot de staat de aandelen van AS Tartu Agro te verkopen. Op 2 oktober 2001 werd AS Tartu Agro op basis van het resultaat van een beperkte inschrijvingsprocedure verkocht aan OÜ Tartland.

### 2.2. **De maatregel**

(13) Volgens de klager heeft het ministerie AS Tartu Agro onrechtmatige staatssteun verleend door sinds het jaar 2000 landbouwgrond in Tartumaa te verpachten tegen prijzen die onder de marktprijs zouden liggen ("de maatregel").

(14) Op 16 november 2000 hebben het ministerie en AS Tartu Agro een pachtovereenkomst voor bepaalde percelen landbouwgrond ondertekend (overweging 8 van het inleidingsbesluit). De percelen beslaan een totale oppervlakte van 3 089,17 hectare ("ha") en bevinden zich in de gemeente Tähtvere, district Tartu. De Republiek Estland is eigenaar van de grond. OÜ Tartland heeft de pachtovereenkomst in 2001 overgenomen, toen het AS Tartu Agro kocht.

(15) Het besluit om de pachtovereenkomst met AS Tartu Agro te sluiten is genomen op basis van het resultaat van een beperkte inschrijvingsprocedure. In het kader van die procedure moest een shortlist van gepreselecteerde kandidaten worden opgesteld op basis van de selectiecriteria die waren vermeld in de officieel gepubliceerde aankondiging van de inschrijving ("de aankondiging van de inschrijving"). Deze gepreselecteerde kandidaten zouden dan mogen onderhandelen over de verdere voorwaarden in de pachtovereenkomst ("de niet-openbare onderhandelingen").

(16) Op verzoek van het ministerie is de inschrijving op 6 juli 2000 gepubliceerd in de Officiële Bekendmakingen. Het pachtobject was de in overweging 14 vermelde landbouwgrond. De aankondiging van de inschrijving bevatte de voorwaarde dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro moest worden voortgezet. De uiterste termijn voor het indienen van inschrijvingen was 26 juli 2000.

(17) In de aankondiging van de inschrijving was bepaald dat de deelnemers i) een aanvraag moesten indienen, ii) een betalingsbewijs voor de deelnamekosten van 1 000 Estlandse kronen ("EEK"), iii) een offerte voor de pachtprijs en iv) een bedrijfsplan ("de selectiecriteria").

(18) Er hebben twee ondernemingen ingeschreven: AS Tartu Agro en Aiu Põllumajanduse OÜ.

(19) Het besluit over de kandidaten die in aanmerking zouden komen voor de niet-openbare onderhandelingen, werd genomen op 27 juli 2000. Een evaluatiepanel beoordeelde de ingediende inschrijvingen en stelde een verslag op over het resultaat van de beoordeling. Volgens dat verslag ([4]) werd besloten dat de onderhandelingen met AS Tartu Agro zouden worden begonnen en dat de als tweede gerangschikte inschrijver — Aiu Põllumajanduse OÜ — van de onderhandelingen zou worden uitgesloten.

(*) Vertrouwelijke informatie

([3]) Besluit van de Opperste Sovjet van de Republiek Estland, RT 1992, 36, 475.

([4]) Verslag van het evaluatiepanel van 27 juli 2000.

(20) Volgens het verslag van het evaluatiepanel had AS Tartu Agro de in de aankondiging van de inschrijving vereiste stukken (zie overweging 17) ingediend. De geoffreerde pachtprijs bedroeg 10 000 EEK (ongeveer 639 EUR) per jaar, respectievelijk 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha). AS Tartu Agro bood bovendien aan om de grondbelasting van 85 000 EEK (ongeveer 5 432 EUR) te betalen en om investeringen te doen tot 5 miljoen EEK (ongeveer 320 000 EUR) per jaar. AS Tartu Agro bood aan om een pachtovereenkomst te sluiten met een looptijd van 10 tot 25 jaar.

(21) Uit het verslag van het evaluatiepanel blijkt verder dat de tweede inschrijver, Aiu Põllumajanduse OÜ, eveneens een aanvraag had ingediend. Het besluit van de directie om aan de inschrijving deel te nemen en de registratiekaart als particuliere naamloze vennootschap in het centrale handelsregister van Estland, ontbraken echter in de aanvraag. Bovendien voldeed het bedrijfsplan volgens het verslag niet aan bepaalde eisen wat analyse en plannen betreft. De geoffreerde pachtprijs bedroeg 200 EEK/ha (12,78 EUR/ha) per jaar.

(22) Om voornoemde redenen werd besloten om Aiu Põllumajanduse OÜ uit te sluiten en onderhandelingen te beginnen met AS Tartu Agro.

(23) Met het oog op de onderhandelingen werd AS Tartu Agro verzocht om een verklaring in te dienen voor het jaarlijkse investeringsvolume, inclusief een gedetailleerde lijst van jaarlijkse investeringen.

### 2.3. **De pachtovereenkomst**

(24) Op 16 november 2000 hebben het ministerie en AS Tartu Agro een pachtovereenkomst met een looptijd van 25 jaar ondertekend.

(25) Er werd een pachtprijs overeengekomen van 10 000 EEK (ongeveer 639 EUR), d.w.z. 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha).

(26) Volgens de pachtovereenkomst moest AS Tartu Agro de kosten voor het onderhoud en de verbetering van de percelen dragen, met inbegrip van i) jaarlijkse investeringen ten belope van 400 000 EEK (ongeveer 25 565 EUR of 8,28 EUR/ha) in ontwateringssystemen; ii) uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit voor een totaalbedrag van 3 981 100 EEK (ongeveer 254 444 EUR), met inbegrip van uitgaven voor onder andere gewasbescherming (820 000 EEK), minerale en organische meststoffen (in totaal 3 100 000 EEK), bekalking (20 000 EEK) en bermonderhoud (41 000 EEK) en iii) betaling van alle belastingen.

(27) De pachtovereenkomst is in het verleden verscheidene malen herzien (overwegingen 24 en 25 van het inleidingsbesluit). De pachtprijs is driemaal aangepast: op 14 januari 2005 werd deze verhoogd tot 80 000 EEK (5 113 EUR), op 21 maart 2007 tot 250 000 EEK (15 978 EUR) en op 12 mei 2009 tot 416 600 EEK (26 626 EUR), oftewel 136 EEK/ha (8,69 EUR/ha). De pachtovereenkomst loopt nog steeds.

### 2.4. **Het deskundigenverslag**

(28) Wat betreft de gepachte grond hebben de Estse autoriteiten op 1 februari 2016 een verslag ingediend over het resultaat van een onafhankelijke deskundigenbeoordeling van de pachtprijzen van landbouwgrond in Estland, verricht door een particulier grondbedrijf, Uus Maa Tartu büroo OÜ ("het verslag-Uus Maa"). Het verslag-Uus Maa heeft de 23 percelen beoordeeld die onder de pachtovereenkomst vallen.

(29) Volgens dit verslag is de bodem van de percelen van gemiddelde kwaliteit, vergeleken met de bodemkwaliteit in Estland in het algemeen. Alle percelen zijn rechtstreeks bereikbaar vanaf de openbare weg. De percelen hebben geen beperkingen (bv. een groot aantal elektriciteitsmasten of natte of beboste gedeelten) die ze aanmerkelijk minder geschikt zouden maken voor landbouwproductie.

(30) Voor de taxatie in het verslag werd de benadering van de vergelijkbare verkooptransacties toegepast, een methode waarbij een stuk grond wordt vergeleken met andere percelen met vergelijkbare eigenschappen.

(31) Volgens het verslag-Uus Maa lagen de pachtprijzen voor landbouwgrond in Tartumaa in de periode 2000-2004 tussen de 6 en 10 EUR/ha. Voordat Estland in 2004 tot de Europese Unie toetrad en er landbouwsubsidies beschikbaar kwamen, waren er weinig nieuwe pachtovereenkomsten voor bouwland. De bestaande pachtovereenkomsten waren overwegend in algemene bewoordingen opgesteld en er waren doorgaans geen specifieke nuances aangebracht in de voorwaarden. De overeenkomsten werden in de regel gesloten voor een looptijd tot vijf jaar en er werd geen jaarlijkse verhoging van de pachtprijs in opgenomen. Er werd geen pacht betaald voor veengrond, poldergrond en grond in uiterwaarden ("overige grond" genoemd); deze gronden kwamen niet op de pachtmarkt.

(32) In de periode 2005-2009 steeg de jaarlijkse pachtprijs voor landbouwgrond in Tartumaa tot 10-20 EUR/ha. In de pachtovereenkomsten verschenen bepalingen inzake het onderhoud van de percelen, zoals het onderhoud van de ontwateringssystemen. Het gebruik van meststoffen, bekalking en bermonderhoud werden evenwel niet in de pachtovereenkomsten geregeld, aangezien deze activiteiten tot de verantwoordelijkheid van de pachter behoren en deel uitmaken van diens productieactiviteit. De pachtovereenkomsten hadden doorgaans een looptijd van 5 jaar. In deze periode bevatten overeenkomsten meestal geen percentage voor de verhoging van de pachtprijs en werd er geen pacht betaald voor overige grond.

(33) Tussen 2010 en 2014 stegen de jaarlijkse pachtprijzen verder, uiteenlopend van 25 tot 60 EUR/ha. In de pachtovereenkomsten werd steeds vaker een automatische jaarlijkse verhoging van 5 % van de pachtprijs opgenomen. Er werden ook bepalingen in opgenomen om het gebruik van de grond te reguleren teneinde de bodemkwaliteit te behouden, zoals de naleving van landbouwtechnische regels enz. De looptijd van de pachtovereenkomsten werd over het algemeen op 5 jaar gesteld. Er was ook een pachtmarkt ontstaan voor overige grond, met een jaarlijkse pachtprijs van ongeveer 10 EUR/ha.

(34) Bovendien bevat het verslag-Uus Maa een beoordeling van de overige verplichtingen van AS Tartu Agro op grond van de pachtovereenkomst, zoals de betaling van belastingen en het onderhoud en de verbetering van de percelen (zie overweging 26). Volgens het verslag waren pachtovereenkomsten in het begin van de jaren tweeduizend tamelijk rudimentair en waren ze opgesteld in algemene bewoordingen. Ze omvatten alleen de prijs en de betalingstermijnen en geen specifieke verplichtingen voor de pachters.

(35) Later (overwegend vanaf 2005) werd de verplichting voor de pachter om vermogensbelasting en andere belastingen in verband met de pacht te betalen aan de pachtovereenkomsten toegevoegd. Het onderhoud van de ontwateringssystemen en wegbermen (lopend onderhoud) zijn om vanzelfsprekende redenen aan de overeenkomsten toegevoegd als verplichting van de pachter als gebruiker en vruchtgebruiker.

(36) Volgens het verslag-Uus Maa is de aanleg van een nieuw afwateringssysteem een investering in de activa van de eigenaar. Een dergelijke investering betekent een aanmerkelijke last bovenop de betaling van de pacht en wordt daarom doorgaans afzonderlijk in de pachtovereenkomsten gespecificeerd. Vanaf 2010-2011 werden bepalingen inzake een voorgeschreven gebruik van de grond en landbouwkundig prudent gedrag aan pachtovereenkomsten toegevoegd. Dergelijke bepalingen worden niet in geld uitgedrukt maar in algemene termen beschreven en elke pachter bepaalt zelf hoe hij deze uitvoert, afhankelijk van het soort gewas dat wordt geteeld en de ligging en aard van de gepacht grond.

(37) In het verslag-Uus Maa wordt dan ook geconcludeerd dat het niet gebruikelijk was om verplichtingen zoals aan AS Tartu Agro zijn opgelegd, in pachtovereenkomsten op te nemen, te weten bepalingen inzake investeringen in onderhoudssystemen of verbeteringen van de grond in de vorm van de hoogte van de uitgaven aan gewasbescherming en/of minerale en organische meststoffen, uitgedrukt in concrete geldbedragen. Anderszins wordt in het verslag-Uus Maa niet ingegaan op de looptijd en het aantal verpachte hectaren in de pachtovereenkomst tussen AS Tartu Agro en het ministerie, afgezien van de stelling dat het van belang was om het gebruik van de grond voor te behouden aan het voorgeschreven doel, in het bijzonder met het oog op de vruchtbaarheid van de bodem, gezien de lange looptijd van de overeenkomst.

(38) Tot slot wordt in het verslag-Uus Maa geconcludeerd dat, gezien de ligging, omvang en toestand van de grond, de liquiditeit van de activa als hoog kan worden beschouwd, maar wordt erop gewezen dat het resultaat van taxatie van middelhoge nauwkeurigheid is en dat de daadwerkelijke marktprijs kan variëren ± 20 % van de prijs die in het verslag-Uus Maa wordt genoemd (zie overwegingen 29-37).

### 2.5. **Andere bronnen van marktprijzen**

(39) Op 17 april 2019 hebben de Estse autoriteiten statistische gegevens van Statistics Estonia ("het bureau voor de statistiek") ingediend over de marktprijzen voor de pacht van landbouwgrond. Het bureau voor de statistiek publiceert sinds 2009 pachtprijzen van landbouwgrond. Het bureau voor de statistiek is een overheidsinstantie die nationale statistieken verzamelt en publiceert, waaronder de pachtprijzen per hectare landbouwareaal. De statistische methode die het bureau voor de statistiek gebruikt voor de pachtprijzen van landbouwgrond, is gebaseerd op de methode die door Eurostat is goedgekeurd ([5]). De hieronder weergegeven pachtprijzen zijn statistische gemiddelden.

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

*Tabel*

**De pachtprijs voor landbouwgrond (EUR/ha)**

| Provincie | Soort grond | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totaal Estland** | Totaal landbouw | 21 | 25 | 26 | 35 | 40 | 48 | 52 | 52 | 58 |
| | Bouwland | | | | | 43 | 50 | 55 | 54 | 60 |
| | Blijvend grasland | | | | | 30 | 38 | 38 | 40 | 47 |
| **Tartu** | Totaal landbouw | | | | | 50 | 56 | 63 | 61 | |
| **Provincie** | Bouwland | | | | | 52 | 58 | 65 | 61 | |
| | Blijvend grasland | | | | | 39 | 44 | 45 | 62 | |

*Bron:* www.stat.ee

2.6. **Redenen voor het inleiden van de procedure**

(40) In haar inleidingsbesluit kon de Commissie niet uitsluiten dat deze maatregel mogelijk staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Meer in het bijzonder uitte de Commissie twijfels of de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs onder de marktprijs lag, zodat de onderneming een economisch voordeel genoot.

(41) Om te onderzoeken of de economische transactie die door een overheidsinstantie is aangegaan, geen voordeel aan de andere partij bij die transactie verleent, moet worden beoordeeld of de transactie is uitgevoerd onder de normale marktvoorwaarden. In dit verband kan, wanneer het verpachten van activa plaatsvindt via een open, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure in overeenstemming met de beginselen inzake overheidsopdrachten ([6]), in het algemeen worden aangenomen dat het marktconform is. In het inleidingsbesluit kon de Commissie niet concluderen dat de inschrijvingsprocedure transparant, niet-discriminerend en onvoorwaardelijk was geweest (zie overweging 58 van het inleidingsbesluit). Daarnaast leek het onafhankelijke verslag-Uus Maa dat door de Estse autoriteiten is ingediend, erop te wijzen dat de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs lager is dan de marktprijs. Bijgevolg kon niet worden uitgesloten dat aan Agro AS Tartu mogelijk een voordeel is toegekend.

(42) Bovendien leek het voordeel selectief, aangezien de betreffende verpachte grond een enkele onderneming betrof, namelijk AS Tartu Agro. Van de overige elementen van artikel 107, lid 1, VWEU, te weten gebruik van staatsmiddelen, steun aan een onderneming, vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer, leek eveneens sprake te zijn (zie de overwegingen 43-45 en 65-67 van het inleidingsbesluit).

(43) De Commissie betwijfelde ook of de maatregel verenigbaar kon worden verklaard, aangezien staatssteun in de vorm van onevenredig lage pachtprijzen een vorm van exploitatiesteun is, omdat dergelijke steun de normale exploitatiekosten van de begunstigde vermindert. Exploitatiesteun wordt prima facie als onverenigbaar met de interne markt beschouwd, in het bijzonder op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU ([7]).

## 3. OPMERKINGEN VAN ESTLAND

(44) Estland is van mening dat het verpachten van landbouwgrond aan AS Tartu Agro geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(45) Estland bestrijdt de veronderstelling dat de inschrijvingsprocedure mogelijk niet transparant, niet-discriminerend en onvoorwaardelijk is geweest.

([6]) Arrest van het Hof van Justitie van 7 december 2000, Telaustria Verlags GmbH en Telefonadress GmbH/Telekom Austria AG, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, punt 62; Beschikking van het Hof van Justitie van 3 december 2001, Bent Mousten Vestergaard/Spøttrup Boligselskab, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, punt 20. Zie ook de interpretatieve mededeling van de Commissie over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen (PB C 179 van 1.8.2006, blz. 2).

([7]) Zaak C-156/98 Duitsland/Commissie, ECLI:EU:C:2000:467, punt 30, gevoegde zaken C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P Comitato "Venezia vuole vivere"/Commissie, ECLI:EU:C:2011:368, punt 136, en zaak T-459/93 Siemens/Commissie, EU:T:1995:100, punt 48.

(46) Ten eerste werd tijdens de inschrijvingsprocedure de nationale wetgeving nageleefd, zoals die gold op het moment dat de overeenkomst werd ondertekend. De procedure voor het verpachten van overheidsgrond werd geregeld door de wet inzake staatsactiva ([8]) en uitgevoerd volgens verordening van de regering van de Republiek nr. 285 van 1 augustus 1995 ter goedkeuring van de regels voor het in gebruik geven van staatsactiva ([9]) ("de regels").

(47) Wat betreft transparantie en non-discriminatie verklaren de Estse autoriteiten dat Aiu Põllumajanduse OÜ van de onderhandelingen werd uitgesloten, omdat deze onderneming niet aan de eisen van de aankondiging van de inschrijving voldeed (zie overwegingen 21 en 22). Haar aanvraag bevatte namelijk geen besluit van haar directie om aan de inschrijving deel te nemen, noch de registratiekaart van het handelsregister als bewijs van haar rechtsbevoegdheid. Dat het verplicht was om deze stukken over te leggen, was duidelijk op grond van de paragrafen 32 en 55 van de regels. De aanbestedende autoriteit heeft deze stukken nodig om er zeker van te kunnen zijn dat de onderneming daadwerkelijk bestaat en dat de persoon die de inschrijving indient, gemachtigd is om de rechtspersoon te vertegenwoordigen.

(48) Omdat Aiu Põllumajanduse OÜ deze gegevens niet had ingediend, was het ministerie volgens paragraaf 33 van de regels verplicht om die onderneming van de inschrijving uit te sluiten. Er was volgens de Estse autoriteiten dan ook geen sprake van discriminatie of gebrek aan transparantie in de inschrijvingsprocedure.

(49) Wat het bedrijfsplan betreft, verklaren de Estse autoriteiten dat er in 2000 geen specifieke verplichtingen golden, maar dat het normaal is dat een bedrijfsplan beschrijvingen bevat van een bedrijfsconcept, middelen, financiële prognoses (waaronder een kosten-batenanalyse), een risicobeoordeling enz. De verplichting om een bedrijfsplan over te leggen was bedoeld om op basis van de verstrekte financiële prognoses de visie van de inschrijver op en zijn mogelijkheden voor het gebruik van de landbouwgrond te kunnen beoordelen, met inbegrip van het onderbrengen van de nationale zaadbank en de vermeerdering van zaadvariëteiten met hoge opbrengst die voldoen aan de OESO-normen.

(50) Volgens de Estse autoriteiten bevatte het bedrijfsplan van AS Tartu Agro de gegevens die voor de te nemen besluiten nodig waren. De strategische doelstellingen van de onderneming en de noodzakelijke voorwaarden voor het bereiken van die doelstellingen stonden erin beschreven, alsmede gegevens over de financiële positie en het personeel, uitvoerige projectbeschrijvingen, uitgangspunten voor marketing, financiële prognoses en een risicobeoordeling.

(51) Het bedrijfsplan van Aiu Põllumajanduse OÜ bevatte geen uitwerking van de wijze waarop de onderneming haar visie beoogde te verwezenlijken. In het verslag van het evaluatiepanel staat: "Het ingediende bedrijfsplan voldoet niet aan de eisen; het bevat geen enkele analyse of planning. De geoffreerde pachtprijs is 200 EEK/ha, maar hoe de betaling van de pacht gewaarborgd zal worden, is niet duidelijk.". De Estse autoriteiten waren daarom van mening dat er geen zekerheid bestond dat de financiële positie, ervaring en capaciteit van Aiu Põllumajanduse OÜ haar in staat zouden hebben gesteld om gedurende de hele looptijd van de pachtovereenkomst de geoffreerde pacht te betalen. Ook was er geen duidelijk beeld hoe Aiu Põllumajanduse OÜ kon garanderen dat aan de in de aankondiging van de inschrijving beschreven eisen zou worden voldaan.

(52) Wat betreft de vraag of de inschrijving onvoorwaardelijk was, verklaren de Estse autoriteiten dat het besluit om in de inschrijving de aanvullende eis op te leggen dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro zou worden voortgezet, niet voorwaardelijk was. De opname van deze voorwaarde in het aanbestedingsbericht was niet gericht op de activiteiten van AS Tartu als onderneming, maar hing samen met haar landbouwproductie, namelijk de noodzaak en verplichting om bepaalde zaadvariëteiten met hoge opbrengst die aan de OESO-normen voldoen, te vermeerderen en deze te bewaren voor de nationale zaadbank. Er was volgens de Estse autoriteiten dan ook een objectieve rechtvaardiging voor deze eis.

(53) De Estse autoriteiten zijn bovendien van mening dat de eis om zaden te vermeerderen en te bewaren objectief was en alle belangstellenden de mogelijkheid gaf om aan de inschrijving deel te nemen. Er werd de deelnemers aan de inschrijving geen specifieke methode voorgeschreven. Integendeel: het streven was juist dat een zo breed mogelijk spectrum van landbouwondernemingen aan de inschrijving kon deelnemen. Het ministerie verbond dan ook geen grenzen in tijd of ruimte aan de eis om de landbouwproductie voort te zetten en elke partij die aan de inschrijving wilde deelnemen, kon zelf bepalen hoe zij aan de betreffende verplichting tot vermeerdering en bewaring van zaden zou voldoen.

([8]) Riigivaraseadus, RT I 1995, 22, 327.

([9]) Verordening van de regering van de Republiek nr. 285 van 1 augustus 1995 "Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamine", RT I 1995, 65, 1091.

(54) Deze verplichting om zaden die aan de OESO-normen voldoen, te vermeerderen en ze te bewaren voor de nationale zaadbank, werd in eerste instantie opgenomen op basis van beschikking nr. 55 van de minister van Landbouw van 30 april 1997. Bij deze beschikking werden de vermeerdering en de bewaring van de zaden verplicht gesteld aan de opvolger van AS Tartu Agro — Staatslandbouwbedrijf Tartu.

(55) Op basis van het bovenstaande zijn de Estse autoriteiten van mening dat de inschrijvingsprocedure op transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke wijze is verlopen.

(56) De Estse autoriteiten stellen bovendien dat de waarde van de pachtprijs overeenkwam met de marktwaarde, en wel om de volgende redenen. Ten eerste is in het inleidingsbesluit onvoldoende rekening gehouden met de kwaliteit van de grond; ten minste 12,34 % van de pachtgrond is namelijk ongeschikt voor landbouwproductie. Om precies te zijn bestaat in totaal 377,92 ha uit i) 42,4 ha bosgrond; ii) 260,5 ha permanent grasland in de uiterwaarden van de Emajõgi (natuurlijk grasland), en iii) 75,02 ha wegen, paden en sloten tussen de kadastrale eenheden. Bovendien zijn er ook wegen, paden en sloten binnen de kadastrale eenheden, waarvan de totale oppervlakte niet is gemeten.

(57) Ten tweede werden landbouwproducenten in Estland ten tijde van de inschrijving gekenmerkt door een zeer lage economische capaciteit. Volgens de gegevens van 2001 was de gemiddelde grootte van een landbouwbedrijf 15,6 ha. Er waren in totaal 24 bedrijven van meer dan 2 000 ha, waarvan er slechts 8 vergelijkbaar waren met het voorwerp van de inschrijving met een landbouwareaal van meer dan 3 000 ha. Het aantal producenten dat belangstelling had voor het pachten van meer dan 3 000 ha aan voor het voorgeschreven doel te gebruiken landbouwgrond, bereid was het risico te nemen en de capaciteit had om dat te doen, was dan ook maar heel beperkt.

(58) Ten derde bracht de afwezigheid van een pachtmarkt beperkingen mee voor de mogelijke pachtprijs. Ten tijde van de ondertekening van de pachtovereenkomst werd grond doorgaans kosteloos ter beschikking gesteld om te voorkomen dat deze uit productie zou worden genomen. Om deze reden moest het ministerie zowel redelijk als flexibel zijn bij het stellen van eisen.

(59) Ten vierde voeren de Estse autoriteiten aan dat alle door AS Tartu Agro gedane uitgaven (zoals beschreven in overweging 26) als pachtopbrengst voor het ministerie moeten worden beschouwd.

(60) Wat dat betreft benadrukken de Estse autoriteiten dat de investeringen in het ontwateringssysteem geen vrije keuze waren, maar waren opgelegd door de pachtovereenkomst en door de wet. Op grond van artikel 16, lid 1, van de op dat moment geldende wet op de verbetering van de landbouwkundige toestand van de grond ([10]) was het onderhoud van een grondverbeteringssysteem een verplichting van de eigenaar van de grond, in dit geval de staat. Volgens de pachtovereenkomst was AS Tartu Agro echter verplicht om de wezenlijke delen en toebehoren van de pachtgrond in een toestand van deugdelijk beheer te houden en deze zo nodig te vervangen, zonder dat zij het recht had de staat om een vergoeding te vragen voor de kosten van die investeringen. De Estse autoriteiten stellen wat dat aangaat dat het in het belang zou zijn geweest van elke particuliere investeerder onder welke marktomstandigheden dan ook om die verplichtingen en dat risico over te dragen op de pachter.

(61) Om die redenen betogen de Estse autoriteiten dat deze investeringen in het ontwateringssysteem als deel van de pachtopbrengst voor het ministerie moeten worden beschouwd, bovenop de volgens de pachtovereenkomst te betalen pacht, en dat ze in aanmerking moeten worden genomen in de beoordeling of de pachtovereenkomst marktconform is.

(62) Wat de uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit betreft, stellen de Estse autoriteiten dat deze essentieel waren om ervoor te zorgen dat de landbouwgrond op de langere termijn bruikbaar zou blijven. Zonder deze uitgaven zou de kwaliteit van de pachtgrond en de economische waarde ervan sterk zijn afgenomen. Het centrum voor landbouwkundig onderzoek bevestigt dat de uitgaven van AS Tartu Agro ter verbetering van de voedingsbalans in de bodem hebben geleid tot een stabilisering van de bodemvruchtbaarheid. Het was dus zowel lucratief als noodzakelijk dat de staat de pachtovereenkomst in deze vorm sloot. De verplichtingen van de pachter betekenden dat de staat de kosten niet zelf hoefde te dragen, maar deze kon overdragen op AS Tartu Agro, bovenop de pachtprijs.

(63) Wat de betaling van belastingen betreft, moet de grondbelasting volgens de artikelen 3 en 10 van de wet op de grondbelasting ([11]) worden betaald door de eigenaar of gebruiker van de grond. De gebruiker van de grond moet de belasting betalen als de grond niet opnieuw geregistreerd is volgens de procedure in de wet op de landhervorming (Maareformi seadus). Volgens die wettelijke bepalingen berustte de verplichting om de grondbelasting te betalen op de Estse staat.

([10]) Maaparandusseadus, RT I 1994, 34, 534, https://www.riigiteataja.ee/akt/24638
([11]) Maamaksuseadus, RT I 1996, 41, 797.

(64) De Estse autoriteiten zijn daarom van mening dat de pachtprijs in combinatie met de omvang van de andere financiële verplichtingen marktconform was, omdat deze samen ten minste vergelijkbaar waren met, of hoger waren dan, een pachtprijs voor de betreffende markt.

(65) Volgens de Estse autoriteiten wilde het ministerie zo veel mogelijk opbrengsten genereren uit de verpachting van de grond.

(66) De Estse autoriteiten vinden ook niet dat de keuze om na afronding van de inschrijving de overeenkomst te sluiten met AS Tartu Agro selectief was, omdat de selectie van AS Tartu Agro op transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke wijze is verlopen. De staat heeft in deze selectieprocedure logisch en zorgvuldig gehandeld, in overeenstemming met de nationale wetgeving die gold ten tijde van de inschrijvingsprocedure. De Estse autoriteiten zijn het dan ook niet eens met de beoordeling van de Commissie in het inleidingsbesluit dat de maatregel het risico inhoudt de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten te beïnvloeden. De Estse autoriteiten voeren aan dat de Commissie de invloed van de pachtovereenkomst niet heeft toegelicht, noch hoe deze precies de mededinging vervalst. De mogelijkheid dat de vervalsing van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten door de pachtovereenkomst louter hypothetisch is, mag daarom niet worden uitgesloten.

(67) Tot slot stellen de Estse autoriteiten dat, ook als de Commissie van mening is dat aan de voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU wordt voldaan, er voor de periode die voorafgaat aan de registratie van de klacht op 28 juli 2014, geen vorderingen mogelijk zijn met betrekking tot acties of transacties in verband met staatssteun.

## 4. **OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN**

*Opmerkingen van AS Tartu Agro*

(68) AS Tartu Agro betoogt dat zij in 2000 geen illegale staatssteun heeft ontvangen van de Estse regering, omdat zij van mening is dat zij op geen enkel moment tijdens de looptijd van de pachtovereenkomst een economisch voordeel heeft genoten.

(69) Volgens AS Tartu Agro werd de pachtovereenkomst aangegaan door middel van een transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure, in overeenstemming met de ten tijde van de ondertekening geldende wetgeving, en wel om de volgende redenen.

(70) De voor deelname aan de inschrijving benodigde stukken werden in paragraaf 32 van de regels gespecificeerd.

(71) Wat betreft de vraag of de inschrijving onvoorwaardelijk was, verwijst AS Tartu Agro naar het belang om ervoor te zorgen dat de onderneming over productiemiddelen beschikte, in de vorm van landbouwgrond, voordat in 2001 haar aandelen werden verkocht (zie overweging 12). Anders had niemand de aandelen van AS Tartu Agro willen kopen, waarmee deze waardeloos waren geworden. De staat zou dan niet volgens het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie hebben gehandeld. Om de verkoop van de aandelen te effectueren en er een zo hoog mogelijke prijs voor te verkrijgen, moest aan de verpachting van de grond de voorwaarde worden verbonden dat de landbouwactiviteiten van AS Tartu Agro zouden worden voortgezet. Volgens AS Tartu Agro werd deze voorwaarde in een voldoende onbepaalde vorm in de inschrijving opgenomen, zodat alle inschrijvers hun eigen visie konden voorstellen om hieraan te voldoen.

(72) Voorts verklaart AS Tartu Agro dat de onderneming van strategisch belang was voor de Estse regering, omdat zij was aangewezen als zaadcentrum en als opleidings- en testlocatie voor het ministerie. Op 13 oktober 1997 nam de OESO-Raad het besluit om Estland toe te laten tot de OESO-programma's voor zaaizaad en werd AS Tartu Agro opgenomen in het zaadteeltsysteem van de OESO. Er was voor AS Tartu Agro dus een belangrijke rol weggelegd als zaadcentrum, door zorg te dragen voor de vermeerdering van gecertificeerde zaden en het behoud van de nationale zaadbank.

(73) AS Tartu Agro functioneert ook als opleidings- en testlocatie voor de Estse Universiteit van levenswetenschappen op het gebied van diergeneeskunde, veehouderij, diergenetica, veredeling en plantbeschermingssamenwerking. Daarom was AS Tartu Agro (en is zij nog altijd) waardevol voor de Estse regering voor de uitvoering van onderwijsdoelen.

(74) Op grond van het bovenstaande is AS Tartu Agro van mening dat zij geen voordeel heeft genoten door de pachtovereenkomst aan te gaan.

(75) Bovendien stelt Tartu Agro dat de pachtovereenkomst om de volgende redenen marktconform is.

(76) AS Tartu Agro voert aan dat de partijen bij een pachtovereenkomst de overeenkomst niet eenzijdig kunnen wijzigen of opzeggen, ook al veranderen de marktomstandigheden gedurende de looptijd van de overeenkomst. Dit komt doordat volgens het Estse overeenkomstenrecht (artikel 8, lid 2, van de wet op het verbintenissenrecht ([12])) overeenkomsten bindend zijn voor de partijen. Daarom kunnen de partijen bij de overeenkomst een langlopende overeenkomst niet voortdurend aanpassen aan de marktomstandigheden.

(77) AS Tartu Agro stelt bovendien dat de pachtprijs en de aanvullende verplichtingen van de pachter (zie de overwegingen 25 en 26) onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en als één gecombineerde, daadwerkelijke pachtopbrengst moet worden beschouwd. Door de verplichting op te leggen om investeringen te doen tot behoud van de waarde van de pachtgrond en de vruchtbaarheid van de bodem handelde de staat als een voorzichtige eigenaar. Volgens AS Tartu Agro deed de staat dit met het oog op een waardevermeerdering van de grond op de lange termijn, waaruit blijkt dat hij handelde volgens het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

(78) Wat betreft de jaarlijkse investeringen in het ontwateringssysteem, heeft AS Tartu Agro de eerste 16 jaar van de overeenkomst in totaal 1 458 611 EUR in grondverbetering geïnvesteerd, namelijk gemiddeld 91 163 EUR per jaar. Dit is 3,57 maal zoveel als vereist in de pachtovereenkomst.

(79) De verplichting om jaarlijks ten minste 400 000 EEK (25 565 EUR) te investeren in de vernieuwing (dus niet alleen het onderhoud) van grondverbeteringssystemen werd aan de pachter opgelegd op een moment dat dergelijke verplichtingen niet gebruikelijk waren, zoals blijkt uit het verslag-Uus Maa. Dit was dan ook een aanmerkelijke verplichting voor de pachter bovenop de pachtprijs. Omdat het voor de staat een duidelijk gunstige en belangrijke verplichting was, was zij noodzakelijk verbonden aan de pachtprijs.

(80) Wat betreft de uitgaven van de pachter voor het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit, stelt AS Tartu Agro dat die verplichtingen van belang waren voor de staat bij het verpachten van grond voor een langere periode. Hoewel de verbetering in de bodemvruchtbaarheid in het belang is van de pachter, profiteert de staat hier ook van, doordat de waarde van de grond erdoor toeneemt, zoals bevestigd door het centrum voor landbouwkundig onderzoek. Voor AS Tartu Agro brachten de verplichtingen een bedrag van 3 981 000 EEK (254 432 EUR) aan uitgaven per jaar met zich mee.

(81) Volgens AS Tartu Agro blijkt uit gegevens verzameld door het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen dat in het jaar 2000 de specifieke kosten voor de gewasproductie per hectare in Estland gemiddeld 43,42 EUR/ha bedroegen. Voor zuivelproducenten van vergelijkbare grootte als AS Tartu Agro bedroegen de kosten gemiddeld 28,57 EUR/ha. In de pachtovereenkomst beliep het volume van de kosten voor de verbetering van de bodemvruchtbaarheid ten minste 82,36 EUR/ha, wat aanmerkelijk meer is dan het Estse gemiddelde voor die periode.

(82) Wat de belastingen betreft, moet de grondbelasting volgens artikel 8, lid 1, van de wet op de grondbelasting ([13]) worden betaald door de eigenaar van de grond, tenzij de eigenaar en de pachter anders zijn overeengekomen.

(83) In het onderhavige geval werd overeengekomen dat AS Tartu Agro de grondbelasting en alle andere belastingen in verband met het voorwerp van de pachtovereenkomst moest betalen. Volgens AS Tartu Agro is de wettelijke verplichting van de grondeigenaar om grondbelasting te betalen daarmee een aanvullende verplichting voor de pachter geworden. De betaling van deze belasting moet daarom in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de hoogte van de pachtprijs.

(84) AS Tartu Agro stelt bovendien dat een aanzienlijk deel van de pachtgrond niet voor landbouwproductie kan worden gebruikt, en verwijst daarvoor naar het verslag-Uus Maa; volgens dat verslag is slechts 2 833,596 ha van die grond geschikt als bouwland. De rest bestaat voor 116,58 ha uit natuurlijk grasland, voor 44,06 ha uit bos, voor 0,3 ha uit erf en voor 76,3348 ha uit overige grond (bijvoorbeeld wegen en sloten en overstroomd land). Nog eens ongeveer 283 ha van het bouwland bestaat uit blijvend grasland, dat niet kan worden gebruikt voor landbouwproductie en waarvoor AS Tartu Agro geen landbouwsteun ontvangt, maar dat volgens de huidige wetgeving als blijvend grasland behouden moet blijven. Van de 3 061,9 ha pachtgrond kan dus slechts 2 550,596 ha (83,3 %) voor het beoogde doel worden gebruikt. De overige 16,7 % kan niet worden gebruikt voor landbouwproductie. AS Tartu Agro stelt dat op basis daarvan de eigenlijke pachtprijs per hectare 16,7 % hoger is dan de prijs in de pachtovereenkomst.

([12]) Võlaõigusseadus, RT I, 31.12.2016, 7, beschikbaar op: www.riigiteataja.ee/akt/võs

([13]) Maamaksuseadus, RT I, 10.11.2016, 10, beschikbaar op: www.riigiteataja.ee/akt/110112016010

(85) Bovendien is de netto pachtprijs die in de pachtovereenkomst is vastgelegd, gedurende de eerste 16 jaar van de overeenkomst met meer dan een factor honderd gestegen (van 0,21 EUR/ha tot 27,24 EUR/ha), terwijl de marktprijs volgens het verslag-Uus Maa (tienmaal) minder snel is gestegen. AS Tartu stelt ook dat het onjuist is om deze overeenkomst te vergelijken met pachtovereenkomsten van kleinere omvang en kortere looptijd, omdat de motieven van de pachter en de verpachter en daarmee de balans van de contractuele verplichtingen in dergelijke overeenkomsten, aanmerkelijk verschillen van die in de betwiste pachtovereenkomst.

*Opmerkingen van de klager*

(86) Wat de inschrijvingsprocedures betreft, wijst de klager op het feit dat verplichtingen als de betaling van de grondbelasting, jaarlijkse investeringen in het ontwateringssysteem en uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit nergens werden genoemd in de voorwaarden van de inschrijving ("de overige verplichtingen").

(87) Wat betreft de uitgaven in verband met de verplichtingen om het land te onderhouden en de bodemkwaliteit te verbeteren, voert de klager aan dat het ministerie heeft toegegeven dat het niet heeft gecontroleerd of AS Tartu Agro die verplichtingen nakwam. Het ministerie kan dan ook geen enkel document overleggen waaruit blijkt dat deze uitgaven niet in de pachtprijs zijn opgenomen. Over het geheel genomen is de klager van mening dat de overige verplichtingen niet in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de hoogte van de pachtprijs.

(88) Wat betreft de grootte van het areaal, stelt de klager dat de precieze grootte van het voorwerp van de pachtovereenkomst in 2016 volgens de gegevens van het Geoportal van het Estse landbureau (Maa-amet) 3 053,59 ha bedroeg. Het verschil met de oppervlakte in de pachtovereenkomst is toe te schrijven aan het feit dat het ministerie sommige geregistreerde percelen de afgelopen jaren opnieuw verkaveld en geregistreerd heeft, veranderingen die echter nog niet in de pachtovereenkomst zijn verwerkt. Hiervan is 2 831,55 ha zuiver bouwland (92,73 %) en 1 033,00 ha beheerd natuurlijk grasland (3,38 %). Slechts één perceel van 26,60 ha is zonder meer uitgesloten van landbouwgebruik, omdat het voor 90 % bebost is. De klager meldt dat het ministerie AS Tartu Agro een jaarlijkse houtkapvergunning heeft verleend voor het beheer van dat bos.

(89) Daarnaast betreft slechts 3,02 % van het voorwerp van de pachtovereenkomst "overige grond". Onder deze aanduiding vallen alle verbindingswegen en wegbermen, slootbermen, onbebouwde akkerranden, groene zones en steenhopen op akkers, bruggen, dijken, hemelwaterriolen, moerassige gebieden enz. AS Tartu Agro heeft haar medewerkers ook toestemming gegeven om de rand van één perceel te gebruiken voor volkstuintjes en broeikassen. In totaal bestaat het voorwerp van de pachtovereenkomst dus voor 2 934,85 ha (96,11 %) uit economisch bruikbare landbouwgrond. Op basis daarvan bestrijdt de klager het standpunt van het ministerie dat maar liefst 12 % van het pachtobject ongeschikt is voor gebruik als landbouwgrond.

(90) Verder blijkt uit gegevens op de digitale kaart van het Estse bureau voor landbouwregisters en -informatie ([14]) dat AS Tartu Agro EU-landbouwsteun heeft aangevraagd voor een areaal van 2 900,81 ha, dat wil zeggen 95,00 % van het pachtobject. De aanvragen betreffen enkele areaalbetalingen, vergroeningsbetalingen en ondersteuning voor milieuvriendelijke productie.

(91) Volgens de klager heeft AS Tartu Agro ook aanvullende inkomsten aan de grond ontleend. Uit de informatie die de klager van het ministerie heeft gekregen, blijkt dat er in de periode 2000-2015 houtkapvergunningen voor ongeveer 5 000 $m^3$ timmerhout (berken-, vuren-, grenen-, espen- en elzenhout) werden verleend aan AS Tartu Agro. Volgens gegevens van het centrum voor particuliere bossen ([15]) (SA Erametsakeskus) heeft de marktprijs voor timmerhout in Estland in de periode 2004-2016 als volgt gefluctueerd: berken, grenen en vuren stamhout tussen de 58 en 83 EUR/$m^3$, espen en elzen stamhout tussen de 29 en 46 EUR/$m^3$ en brandhout tussen de 16 en 31 EUR/$m^3$. De afgelopen drie jaar heeft het staatscentrum voor bosbeheer ([16]) hout uit zijn bossen verkocht voor een gemiddelde prijs van 42-46 EUR/$m^3$. Uit die informatie leidt de klager af dat AS Tartu Agro in de periode 2000-2016 tussen de 210 000 EUR en 230 000 EUR aan houtopbrengsten heeft binnengehaald.

(92) Bovendien verwijst de klager naar gegevens van het landbureau, volgens welke de daadwerkelijke pachtprijzen hoger zijn dan de pachtprijzen die in het verslag-Uus Maa worden vermeld, in de zin dat de gemiddelde pachtprijs voor grond in de provincie Tartu in 2015 ongeveer 200 EUR/ha bedroeg ([17]).

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

(93) Daarnaast wijst de klager op het feit dat AS Tartu Agro op het moment van de inschrijvingsprocedures een privaatrechtelijke rechtspersoon was die voor 100 % in overheidshanden was, terwijl het voorwerp van de pachtovereenkomst — de landbouwgrond — eveneens aan de overheid toebehoorde. Het ministerie werd aangewezen als de autoriteit om over beide activa te beschikken, wat betekent dat zowel 100 % van de aandelen van AS Tartu Agro als de grond die het voorwerp van de pachtovereenkomst vormde, op de balans van het ministerie stonden. Het ministerie voerde de inschrijvingsonderhandelingen dus eigenlijk met zichzelf. De klager voegt hieraan toe dat uit het bedrijfsplan dat bij de inschrijving door AS Tartu Agro werd ingediend, blijkt dat de onderneming van oordeel was dat het grootste risico verband hield met het voornaamste productiemiddel: de grond. Als de grond in handen van een andere eigenaar of pachter zou vallen, zou het onmogelijk worden voor de onderneming om haar landbouwproductie voort te zetten. Volgens de klager verklaart dit waarom de inschrijving een voorwaarde bevatte die de voortzetting van de landbouwproductie van AS Tartu Agro vereiste. In wezen was het voorwerp van de inschrijving het aangaan van een pachtovereenkomst met die onderneming.

*Opmerkingen van de Estse autoriteiten*

(94) De Estse autoriteiten zijn het met geen van de argumenten van de klager eens.

(95) Wat betreft de uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit, stellen de Estse autoriteiten dat deze uitgaven, in tegenstelling tot hetgeen de klager beweert, bij de pachtprijs moeten worden opgeteld. Ten eerste weerleggen de Estse autoriteiten het argument dat deze aanvullende eisen aanvankelijk niet in de aankondiging van de inschrijving waren vermeld. Dit was bewust gedaan om mogelijke inschrijvers de mogelijkheid te geven om andere offertes in te dienen voor de betaling van de pachtprijs.

(96) Ten tweede werd het onderhoud van de activa vereist door de pachtwet (Rendiseadus, artikel 10, lid 1) die gold ten tijde van het sluiten van de pachtovereenkomst. In dit geval waren er in 2000 investeringen in de grond nodig, waaronder de verbetering van de bodemvruchtbaarheid.

(97) Voorts stellen de Estse autoriteiten dat de verplichtingen van de pachter worden gecontroleerd door de bestuursorganen die onder toezicht van het ministerie opereren. De Estse autoriteiten stellen bovendien dat de uitvoering van de pacht niet relevant is voor de beoordeling van de inhoud van de pachtovereenkomst.

(98) De door de klager ingediende informatie dat de daadwerkelijke pachtprijzen hoger zijn dan vermeld in het verslag-Uus Maa, achten de Estse autoriteiten niet relevant. Het landbureau verzamelt pas sinds 2005 informatie over pachtovereenkomsten en de onderhavige pachtovereenkomst is ondertekend in 2000.

(99) Wat betreft de aanvullende inkomsten uit de grond in de vorm van de verkoop van hout, stellen de Estse autoriteiten dat de bewering van de klager onjuist is, omdat de verlening van houtkapvergunningen niet gelijkgesteld kan worden met de gemiddelde verkoopprijzen van timmerhout en dat opbrengsten uit verkoop niet gelijkgesteld kunnen worden met winst. Bovendien stellen de Estse autoriteiten dat het irrelevant is voor het vaststellen van het bestaan van staatssteun dat AS Tartu Agro de mogelijkheid had om inkomsten te genereren uit de verkoop van timmerhout vanuit het pachtobject.

(100) Voorts lichten de Estse autoriteiten toe dat de pachtprijs sinds 2000 meermaals is verhoogd en marktconform is.

## 5. **BEOORDELING**

### 5.1. **Is er sprake van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU?**

(101) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU "[zijn], [b]ehoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, […] steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

(102) Om als steun in de zin van deze bepaling te worden aangemerkt, moet een maatregel bijgevolg aan elk van de volgende voorwaarden voldoen: i) de maatregel kan aan de staat worden toegerekend en is met staatsmiddelen bekostigd; ii) met de maatregel wordt de ontvanger ervan een voordeel toegekend; iii) dat voordeel is selectief, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

*Staatsmiddelen*

(103) Onder de staat vallen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU alle organen van het staatsbestuur, van de centrale overheid tot administratief niveau. De grond in kwestie is eigendom van de overheid (zie overweging 14) en wordt verpacht door het ministerie. Elke korting op de pachtprijs behelst daarom een overdracht van staatsmiddelen en de pachtovereenkomst kan aan de staat worden toegerekend.

*Onderneming*

(104) Om staatssteun te vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet de maatregel een voordeel toekennen aan een onderneming. Een onderneming is een eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Het feit dat AS Tartu Agro ten tijde van de inschrijvingsprocedures een publieke naamloze vennootschap was is irrelevant, omdat de rechtsorde van de Unie neutraal is ten aanzien van de regeling van het eigendomsrecht ([18]).

(105) Economische activiteiten zijn activiteiten die bestaan in het aanbieden van goederen of diensten op de markt. De beweerde begunstigde van de maatregel is AS Tartu Agro. De onderneming produceert en verkoopt landbouwproducten (zie overweging 10) en is daarom een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

*Voordeel*

(106) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder tussenkomst van de staat, niet had kunnen verkrijgen ([19]). Om staatssteun te vormen, moet de maatregel de begunstigde voordelen verlenen waardoor hij van lasten wordt ontheven die normaal uit zijn budget zouden worden gedragen. Indien de transactie onder gunstige voorwaarden heeft plaatsgevonden, in de zin dat AS Tartu Agro een pachtprijs betaalde die onder de marktprijs lag, heeft de onderneming een voordeel genoten in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(107) Om te onderzoeken of de economische transactie die door een overheidsinstantie is aangegaan, geen voordeel aan de andere partij bij die transactie verleent, moet worden beoordeeld of de transactie is uitgevoerd onder de normale marktvoorwaarden ([20]). De Unierechter heeft het "beginsel van de investeerder (handelend) in een markteconomie" ontwikkeld om te bepalen of in gevallen van overheidsinvesteringen sprake is van staatssteun. Evenzo heeft de Unierechter het "criterium van de particuliere verkoper" ontwikkeld om na te gaan of met een verkoop of vergelijkbare transactie door een overheidsinstantie staatssteun is gemoeid, door te kijken of een particuliere verkoper, onder normale marktomstandigheden, dezelfde of een betere prijs had kunnen krijgen ([21]).

(108) Indien de aan- en verkoop van activa, goederen en diensten of andere vergelijkbare transacties zoals het verpachten van activa verloopt via een open, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure in overeenstemming met de Verdragsbeginselen voor overheidsopdrachten ([22]), mag in het algemeen worden aangenomen dat die transacties marktconform zijn, mits de correcte criteria voor het selecteren van de koper, verkoper of pachter zijn gehanteerd ([23]).

(109) In het inleidingsbesluit uitte de Commissie twijfels of de inschrijvingsprocedure voor de verpachting van de grond transparant, niet-discriminerend en onvoorwaardelijk was geweest. De Commissie heeft de inschrijving beoordeeld op basis van de aankondiging van de inschrijving, het verslag van het evaluatiepanel en de ingediende opmerkingen. De door de inschrijvers ingediende aanvragen zelf waren niet beschikbaar.

(110) De procedure moet transparant zijn om alle geïnteresseerde inschrijvers de kans te bieden tijdens iedere fase van de inschrijvingsprocedure gelijk en afdoende geïnformeerd te zijn. Toegankelijkheid van informatie, voldoende tijd voor belangstellende inschrijvers en heldere selectie- en gunningscriteria zijn alle cruciale elementen van een transparante selectieprocedure.

---

([18]) In artikel 345 VWEU is bepaald: "De Verdragen laten de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet".

([19]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60, en arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

([20]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punten 60 en 61.

([21]) Arrest van het Gerecht van 28 februari 2012, Land Burgenland en Oostenrijk/Commissie, gevoegde zaken T-268/08 en T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90.

([22]) Arrest van het Hof van Justitie van 7 december 2000, Telaustria Verlags GmbH en Telefonadress GmbH/Telekom Austria AG, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, punt 62; Beschikking van het Hof van Justitie van 3 december 2001, Bent Mousten Vestergaard/Spøttrup Boligselskab, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, punt 20. Zie ook de interpretatieve mededeling van de Commissie over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen (PB C 179 van 1.8.2006, blz. 2).

([23]) Punt 89 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("de mededeling betreffende het begrip staatssteun"), PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1.

(111) Ten eerste is de Commissie het eens met de Estse autoriteiten dat de inschrijvingsprocedure is verlopen volgens de regels die golden op het moment dat de overeenkomst werd ondertekend (zie overweging 46). In de regels was gespecificeerd welke stukken moesten worden ingediend om in aanmerking te komen voor de inschrijvingsprocedure.

(112) Volgens de aankondiging van de inschrijving waren deze stukken i) een aanvraag, ii) een betalingsbewijs voor de deelnamekosten van 1 000 EEK, iii) een offerte voor de pachtprijs en iv) een bedrijfsplan (zie overweging 17). Bovendien wordt in paragraaf 32 van de regels gespecificeerd dat bij de inschrijving de volgende gegevens moeten worden ingediend: 1) de naam en de vestigingsplaats van de potentiële inschrijver; 2) instemming met de voorwaarden van de inschrijvingsprocedure; 3) bewijs van vooruitbetaling en betaling van de deelnemingskosten; 4) de pachtprijs in cijfers en in woorden; 5) de handtekening van de persoon die de inschrijving indient of, in het geval van een vertegenwoordiger van de natuurlijke of rechtspersoon, het bewijs van vertegenwoordiging. Deze eisen waren openbaar gemaakt door de publicatie van de inschrijving in de Officiële Bekendmakingen en door de wet die gold ten tijde van de inschrijving. De potentiële inschrijvers hadden dus gelijke toegang tot de benodigde informatie over de selectiecriteria.

(113) De inschrijvers hadden voldoende tijd om hun inschrijving in te dienen, want zij hadden daar na de publicatie van de inschrijving in de Officiële Bekendmakingen twintig dagen de tijd voor (zie overweging 16).

(114) Wat de gunningscriteria betreft, wordt in artikel 19, lid 5, van de wet inzake staatsactiva gespecificeerd dat in het geval van een beperkte inschrijvingsprocedure zoals beschreven in overweging 15, een overeenkomst wordt gegund aan een inschrijver wiens inschrijving wordt beschouwd als de beste van alle inschrijvers, rekening houdend met zowel de geoffreerde prijs als de aanvullende voorwaarden die worden gesteld. Over het algemeen moet de pachtovereenkomst dus worden gegund aan de kandidaat die de hoogste pachtprijs biedt. Er was aan deze inschrijving echter een aanvullende voorwaarde verbonden dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro moest worden voortgezet. Zoals beschreven in de overwegingen 123-130 is het niet duidelijk hoe deze voorwaarde moet meewegen bij de beoordeling van de gunningscriteria. Op basis van het voorgaande constateert de Commissie dat de gunningscriteria onduidelijk waren.

(115) Op basis van het voorgaande concludeert de Commissie dan ook dat de inschrijvingsprocedure niet transparant was.

(116) Niet-discriminerende behandeling van alle inschrijvers in alle fasen van de procedure en objectieve selectie- en gunningscriteria die vóór de procedure zijn vastgesteld, zijn onmisbare voorwaarden om te garanderen dat de daaruit resulterende transactie marktconform verloopt. Om een gelijke behandeling te waarborgen, moeten de gunningscriteria van het contract het mogelijk maken om inschrijvers objectief te vergelijken en te beoordelen.

(117) Zoals beschreven in overweging 112 stonden de selectiecriteria in de aankondiging van de inschrijving en in paragraaf 32 van de regels. De Commissie kan daarom concluderen dat de selectiecriteria voorafgaand aan de inschrijvingsprocedure gespecificeerd zijn en voldoende objectief waren.

(118) Wat betreft de gunningscriteria kan de Commissie, overeenkomstig de analyse in overweging 114, niet concluderen dat de aanvullende voorwaarde dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro moest worden voortgezet, objectief was. Er wordt niet duidelijk beschreven wat er van de potentiële inschrijvers wordt verwacht, en de voorwaarde lijkt één onderneming te bevoordelen.

(119) Wat betreft het feit dat een van de inschrijvers van de inschrijvingsprocedure werd uitgesloten: volgens gegevens die de Estse autoriteiten hebben ingediend, werd Aiu Põllumajanduse OÜ van de inschrijving uitgesloten omdat bepaalde elementen in de aanvraag en het bedrijfsplan van die onderneming ontbraken.

(120) De Estse autoriteiten hebben laten zien dat uit de regels duidelijk naar voren kwam dat de inschrijvers een volledige aanvraag moesten indienen om in aanmerking te komen voor deelname aan de inschrijving (zie overweging 112). Volgens het verslag van het evaluatiepanel ontbraken in de aanvraag van Aiu Põllumajanduse OÜ het besluit van de directie om aan de inschrijving deel te nemen en de registratiekaart als particuliere naamloze vennootschap in het centrale handelsregister van Estland. Het ministerie was daarom wettelijk verplicht om Aiu Põllumajanduse OÜ van de inschrijving uit te sluiten (zie overweging 48).

(121) De Estse autoriteiten hebben ook uitgelegd dat er een volledig bedrijfsplan nodig was om de visie en mogelijkheden van de inschrijver voor het gebruik van de landbouwgrond te kunnen beoordelen. Volgens het verslag van het evaluatiepanel bevatte het bedrijfsplan van Aiu Põllumajanduse OÜ geen enkele analyse of planning. Bovendien was het onduidelijk hoe de betaling van de geoffreerde pacht (200 EEK/ha) gewaarborgd zou worden (zie overweging 51). Op grond van het bovenstaande was de uitsluiting van Aiu Põllumajanduse OÜ niet discriminerend in het licht van de selectiecriteria, omdat het besluit van de directie om aan de inschrijving deel te nemen en de registratiekaart als particuliere naamloze vennootschap in het centrale handelsregister van Estland, in de aanvraag ontbraken.

(122) Wat betreft de inschrijvingsprocedure in het algemeen: op basis van onderstaande beoordeling van de gunningscriteria was de inschrijvingsprocedure echter wel discriminerend, omdat deze de toekomstige exploitatie van een van de deelnemers aan de inschrijving garandeerde.

(123) Wat betreft de voorwaardelijkheid van de aanbestedingsprocedure, geldt een inschrijving als onvoorwaardelijk wanneer het een potentiële inschrijver in het algemeen vrij staat om de te verkopen activa, goederen en diensten te verwerven en deze voor eigen doeleinden te gebruiken, ongeacht of hij zelf bepaalde ondernemingen drijft. Indien er een voorwaarde is dat de koper bijzondere verplichtingen ten behoeve van de overheid of in het algemeen belang op zich neemt die een particuliere verkoper niet had geëist — afgezien van die welke voortvloeien uit het algemene nationale recht of uit een besluit van de diensten voor ruimtelijke ordening —, kan de inschrijvingsprocedure niet als onvoorwaardelijk worden beschouwd ([24]).

(124) Er is vastgesteld dat de aankondiging van de inschrijving een specifieke voorwaarde bevatte dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro moest worden voortgezet (zie overweging 16). Volgens de Estse autoriteiten was die voorwaarde niet bedoeld om de activiteiten van AS Tartu Agro als onderneming te doen voortgaan, maar was deze gekoppeld aan de specifieke landbouwproductie ervan. Het ministerie wilde namelijk de vermeerdering van bepaalde zaadvariëteiten met hoge opbrengst die aan de OESO-normen voldoen, en het onderbrengen van de noodzakelijke nationale zaadbank waarborgen (zie overweging 52).

(125) Volgens de Estse autoriteiten was de eis om zaadvariëteiten met hoge opbrengst te vermeerderen en te bewaren objectief en konden alle belangstellende partijen aan de inschrijving deelnemen. Er werd de deelnemers aan de inschrijving geen specifieke methode voorgeschreven (zie overweging 53). De Commissie merkt evenwel op dat in de aankondiging van de inschrijving niet werd gespecificeerd dat de potentiële inschrijver bepaalde zaden moest vermeerderen en bewaren, maar alleen dat de landbouwactiviteit van een bepaalde onderneming — AS Tartu Agro — na de verwerving van de pachtgrond moest worden voortgezet. Dit is duidelijk voorwaardelijk.

(126) Maar zelfs als de voorwaarde in de aankondiging van de inschrijving beperkt was gebleven tot het vermeerderen en bewaren van bovengenoemde zaden, zou dit nog steeds worden beschouwd als voorwaardelijk en verwijzend naar de activiteiten van AS Tartu Agro. De voorwaarde om bepaalde zaadvariëteiten met hoge opbrengst die aan de OESO-normen voldoen, te vermeerderen en te bewaren (op de pachtgrond) vloeit namelijk niet voort uit het algemene nationale recht. Deze verplichting werd in 1997 bij een beschikking van de minister van Landbouw aan AS Tartu Agro, c.q. Staatslandbouwbedrijf Tartu opgelegd (zie overweging 54). Zij is daarom niet gekoppeld aan de pachtgrond maar aan de activiteiten van AS Tartu Agro. Evenzo wordt in de opmerkingen van de klager benadrukt dat de inschrijving van belang was voor AS Tartu Agro (overweging 93). De Commissie concludeert daarom dat noch het vermeerderen en bewaren van speciale zaden, noch de voortzetting van de landbouwactiviteiten van AS Tartu Agro voortvloeiden uit het nationale recht, maar dat laatstgenoemde verplichting een voorwaarde van de inschrijving vormt.

(127) Wat betreft de vraag of het vermeerderen en bewaren van de specifieke zaden of de voorwaarde van voortzetting van de landbouwproductie van AS Tartu Agro een beslissing was van een planningsautoriteit, concludeert de Commissie dat dit niet het geval was. Een planningsautoriteit stelt over het algemeen een ontwikkelingsplan op voor een bepaalde locatie, met inbegrip van het verlenen van bouwvergunningen voor grondpercelen, en voert dit uit. Het voorgeschreven gebruik van de pachtgrond bestond en bestaat nog altijd in landbouwproductie in het algemeen. Het grondgebruik behelst doorgaans economische activiteiten als landbouw, woningbouw, industrie of handel. Landbouwgrond wordt gedefinieerd als het areaal dat geschikt is als bouwland, in gebruik is voor permanente teelt of in gebruik is als blijvend grasland ([25]). De planningsautoriteiten bepalen niet welke gewassen op landbouwgrond kunnen worden geteeld of welke landbouwactiviteiten er kunnen worden verricht. In het onderhavige geval werd de voorwaarde zelfs in opdracht van een minister aan staatslandbouwbedrijf Tartu opgelegd en dus niet bij besluit van een planningsautoriteit in verband met de pachtgrond. De planningsautoriteit kan ook geen beperkingen stellen aan de ondernemingen die in aanmerking komen om in de landbouwsector actief te zijn, wat de voorwaarde van voortzetting van de landbouwactiviteiten van AS Tartu Agro wel suggereert.

(128) Bovendien wordt het gebruik van de grond voor de potentiële inschrijver duidelijk beperkt, door aan de pacht van de grond een eis te verbinden dat de landbouwproductie van een bepaalde onderneming moet worden voortgezet. Door zodoende af te zien van de mogelijkheid om een zo hoog mogelijke pachtprijs te verkrijgen, trad de staat niet op als particuliere marktspeler, maar als overheid die beleidsoverwegingen nastreeft. Een particuliere marktspeler had zonder deze beperkingen meer offertes en een hogere prijs kunnen binnenhalen.

([24]) Punt 94 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

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

(129) De opmerkingen van AS Tartu Agro lijken ook te bevestigen dat de in de aankondiging van de inschrijving opgenomen voorwaarde was gekoppeld aan de publieke taak om zaden te telen die aan de OESO-normen voldoen (zie overwegingen 71 en 72). Uit die opmerkingen blijkt ook dat de in de aankondiging van de inschrijving opgenomen voorwaarde relevant was voor de privatisering van AS Tartu Agro. Dit argument lijkt ook door de klager te worden ondersteund (zie overweging 93). Het verpachten van de grond en de privatisering van AS Tartu Agro waren echter twee afzonderlijke transacties en de privatisering van AS Tartu Agro wordt in het onderhavige besluit niet beoordeeld.

(130) Uit het bovenstaande concludeert de Commissie dat de inschrijvingsprocedure voor het verpachten van de grond niet-transparant, discriminerend en voorwaardelijk was en daarom niet voldeed aan de noodzakelijke voorwaarden om te concluderen dat de transacties marktconform is verlopen.

(131) Bovendien moet worden beoordeeld of het verpachten van grond door het ministerie aan AS Tartu Agro marktconform was op basis van de deskundigenbeoordeling die is vervat in het verslag-Uus Maa waarnaar wordt verwezen in overweging 28, en de door de Estse autoriteiten ingediende gegevens waarnaar wordt verwezen in overweging 39 ([26]). Er moet dan ook eerst worden onderzocht of de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs, die alleen de pacht behelst en niet de andere uitgaven zoals grondbelastingen en onderhoud, vergelijkbaar was met de gemiddelde pachtprijs voor landbouwgrond in Estland gedurende de pachtperiode. De overige verplichtingen van AS Tartu Agro zullen in de volgende stap worden beoordeeld.

(132) Om de marktprijs voor de pachtprijs vast te stellen bestudeert de Commissie de mogelijke ramingen die beschikbaar zijn: i) een verslag over de pachtprijzen van particulier grondbedrijf Uus Maa (zie overweging 28), ii) gegevens van het bureau voor de statistiek (zie overweging 39).

(133) De Commissie is van mening dat het verslag-Uus Maa plausibele, zij het conservatieve ramingen bevat van de pachtprijzen in de provincie Tartu in de periode 2000-2014. De marktramingen voor de jaren 2015-2017 van het bureau voor de statistiek zijn gemiddelden van de gerapporteerde pachtprijzen. Het betreft dus geen deskundigenbeoordeling van de pachtprijs van de grond. In deze ramingen is geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de pachtgrond van AS Tartu Agro.

(134) Volgens het verslag-Uus Maa lagen de pachtprijzen voor landbouwgrond in Tartumaa in de periode 2000-2004 tussen de 6 en 10 EUR/ha (zie overweging 31). AS Tartu Agro betaalde in 2000 een pachtprijs van 0,20 EUR/ha, een bedrag waarin alleen de pacht is inbegrepen en niet de andere uitgaven zoals belastingen en onderhoud (zie overweging 25). Daarmee is de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs lager dan de marktprijs.

(135) Volgens het verslag-Uus Maa lagen de pachtprijzen voor landbouwgrond in Tartumaa in de periode 2005-2009 tussen de 10 en 20 EUR/ha (zie overweging 32). Volgens de Estse autoriteiten werd de pachtprijs van AS Tartu Agro op 14 januari 2005 verhoogd naar 1,66 EUR/ha en op 21 maart 2007 naar 5,21 EUR/ha. Ook in die periode ligt de pachtprijs van AS Tartu Agro onder de marktprijs.

(136) Tussen 2010 en 2014 stegen de pachtprijzen verder, uiteenlopend van 25 tot 60 EUR/ha volgens het verslag (zie overweging 35). De door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs werd op 12 mei 2009 verhoogd tot 8,68 EUR/ha (zie overweging 25), maar de prijs lijkt ook in de periode 2010-2014 lager te zijn geweest dan de marktprijs.

(137) In 2015 waren de gemiddelde pachtprijzen in Estland, volgens de door de Estse autoriteiten ingediende gegevens, 52 EUR/ha voor landbouwgrond en 55 EUR/ha voor bouwland (zie overweging 39, tabel 1). In de provincie Tartu, waar de pachtgrond van AS Tartu Agro gelegen is, waren deze prijzen respectievelijk 63 EUR/ha en 65 EUR/ha. Volgens de Estse autoriteiten betaalde AS Tartu Agro een pachtprijs van 26,86 EUR/ha. In 2015 was de pachtprijs van AS Tartu Agro daarom lager dan de marktprijs.

(138) In 2016 waren de gemiddelde pachtprijzen voor landbouwgrond en bouwland in Estland respectievelijk 52 EUR/ha en 54 EUR/ha (zie overweging 39, tabel 1). In de provincie Tartu waren deze prijzen respectievelijk 61 EUR/ha en 61 EUR/ha. Volgens de Estse autoriteiten betaalde AS Tartu Agro een pachtprijs van 27,30 EUR/ha. Ook in 2016 was de pachtprijs van AS Tartu Agro daarom lager dan de marktprijs.

(139) In 2017 waren de gemiddelde pachtprijzen voor landbouwgrond en bouwland in Estland respectievelijk 58 EUR/ha en 60 EUR/ha (zie overweging 39, tabel 1). Er zijn voor dat jaar geen gegevens voor de provincie Tartu. Volgens de Estse autoriteiten betaalde AS Tartu Agro een pachtprijs van 27,28 EUR/ha. Ook in 2017 was de pachtprijs van AS Tartu Agro op zichzelf daarom lager dan de marktprijs.

(140) Op basis van die cijfers was de pachtprijs gedurende de periode 2000-2017 lager dan de marktprijs.

---

([26]) Arrest van het Gerecht van 28 februari 2012, Land Burgenland en Oostenrijk/Commissie, gevoegde zaken T-268/08 en T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, punt 72.

(141) Hieronder zullen de in de overeenkomst opgenomen overige verplichtingen worden beoordeeld, te weten: i) jaarlijkse investeringen in de ontwateringssystemen; ii) uitgaven ten behoeve van het onderhoud van het de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit, waaronder uitgaven aan zaken als gewasbescherming, minerale en organische meststoffen, bekalking en bermonderhoud, en iii) betaling van alle belastingen (overweging 26).

(142) De Estse autoriteiten stellen dat alle bovengenoemde verplichtingen van de pachter in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de pachtopbrengst.

(143) De Commissie kan dat argument voor een deel van de jaarlijkse investeringen in het ontwateringssysteem aanvaarden (overwegingen 36, 60 en 79). Op grond van artikel 16, lid 1, van de op dat moment geldende wet op de verbetering van de landbouwkundige toestand van de grond, was het onderhoud van een grondverbeteringssysteem de verplichting van de eigenaar van de grond. De bovengenoemde rechtsgrondslag betreft evenwel het onderhoud van het grondverbeteringssysteem in het algemeen, maar bevat bijvoorbeeld geen specifieke minimumeisen voor grondverbeteringssystemen of regels voor investeringen in nieuwe ontwateringssystemen. In het onderhavige geval heeft AS Tartu Agro volgens het ministerie de investeringen gedaan voor het bedrag dat in de overeenkomst was vastgesteld, zonder dat de staat dit heeft vergoed. Maar het bedrag van deze investeringen lijkt door AS Tartu Agro zelf te zijn voorgesteld en niet aan AS Tartu Agro te zijn opgelegd ((zie de overwegingen 77-79). Volgens het verslag van het evaluatiepanel was de oorspronkelijke offerte van AS Tartu Agro voor de pachtprijs 10 000 EEK (ongeveer 639 EUR) per jaar, oftewel 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha), plus betaling van de grondbelasting van 85 000 EEK (ongeveer 5 432 EUR) en investeringen voor een bedrag tot 5 miljoen EEK (ongeveer 320 000 EUR) per jaar (zie overweging 20). Na de niet-openbare onderhandelingen werd de pachtprijs vastgesteld op het oorspronkelijk geoffreerde bedrag (zie overweging 25) en werden de overige verplichtingen vastgesteld als volgt: i) jaarlijkse investeringen van 400 000 EEK (ongeveer 25 565 EUR ofwel 8,28 EUR/ha) in ontwateringssystemen; ii) uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit voor een totaalbedrag van 3 981 100 EEK (ongeveer 254 444 EUR) en iii) betaling van alle belastingen (zie overweging 26). Bovendien voert AS Tartu Agro aan dat zij nog meer in het ontwateringssysteem heeft geïnvesteerd, namelijk 3,57 maal meer dan vereist in de pachtovereenkomst (zie overweging 78). Dit lijkt er dan ook op te wijzen dat het bedrag van de investeringen in het ontwateringssysteem afkomstig was van AS Tartu Agro en beslist niet wettelijk was vereist of enkel door de staat was opgelegd, vooral als men in aanmerking neemt dat de inschrijvingsprocedure niet-transparant, discriminerend en voorwaardelijk was (zie overweging 130).

(144) Daar komt bij dat dit investeringen zijn voor een langere termijn dan bijvoorbeeld investeringen in gewasbescherming en minerale meststoffen, die jaarlijks moeten worden gedaan. Tegelijkertijd heeft de verpachter ook van dergelijke investeringen geprofiteerd, omdat deze bijdragen tot een efficiënter gebruik van de grond. De Commissie merkt op dat de pachtovereenkomst een looptijd had van 25 jaar en dat deze investeringen daarom ook grotendeels ten goede kwamen aan AS Tartu Agro, de gebruiker van de grond. De ontwatering van landbouwgrond voegt over het algemeen immers waarde toe aan de productie en maximaliseert de opbrengst van de voor de producent geteelde gewassen ([27]). Ontwatering verhoogt de potentiële bedrijfsopbrengst, wat betekent dat goed ontwaterde bodems de groeisnelheid van gewassen maximaliseren. Bovendien vermindert een ontwateringssysteem de variabele kosten van de productie, omdat voor goed ontwaterde bodems minder meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen nodig zijn. Daarnaast is een goede ontwatering van de bodem bevorderlijk voor de efficiëntie van landbouwmaterieel, wat bijvoorbeeld het dieselverbruik vermindert en daarmee de kosten voor de producent verlaagt. De Commissie erkent evenwel dat de staat bepaalde kosten (onderhoud) die hij als eigenaar van de grond anders zelf had moeten dragen, heeft uitgespaard, maar niettemin profiteert van een mogelijke waardestijging van de grond. Daarom concludeert de Commissie dat de investeringen in het ontwateringssysteem, in tegenstelling tot de bevinding in het inleidingsbesluit (zie overweging 61 van het inleidingsbesluit) voor een deel in aanmerking moeten worden genomen als opbrengsten voor de staat. De voorgaande argumenten in aanmerking nemend, concludeert de Commissie dat toevoeging van de helft van de investeringen in het ontwateringssysteem aan de pachtopbrengst van het ministerie een conservatieve schatting van de aanvullende pachtopbrengst voor het ministerie vertegenwoordigt, vooral omdat de baten van deze investeringen over het geheel genomen grotendeels ten goede kwamen aan AS Tartu Agro en het geïnvesteerde bedrag hoger was dan wat de wet vereiste. Op basis van het voorgaande moet de helft van de jaarlijkse investeringen als deel van de pachtopbrengst voor het ministerie worden beschouwd.

(145) De Commissie constateert echter dat de uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit in het belang van de pachter zijn, omdat deze merendeels samenhangen met de kosten van productie-inputs zoals gewasbeschermingsmiddelen en minerale en organische meststoffen (zie ook overweging 36). Over het algemeen worden dergelijke inputs gebruikt voor elke teeltperiode en is hun aard afhankelijk van het geteelde gewas. Zij maken daarom deel uit van de jaarlijkse productieactiviteit van AS Tartu Agro en komen in wezen alleen aan AS Tartu Agro ten goede, omdat ze bijvoorbeeld de bedrijfsopbrengst van de geteelde gewassen verhogen. De Commissie is het dan ook oneens met de argumenten van de Estse autoriteiten (overweging 62) en van AS Tartu Agro (overwegingen 80 en 81). Als de staat had besloten de grond voor andere doeleinden te gebruiken (bv. de bouw van huizen op de percelen, omdat deze in de buurt liggen van de op een na grootste stad

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

van Estland, Tartu), dan zou het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen in het verleden een beperkte impact hebben op de waarde van de grond. Bovendien is, rekening houdend met de lange pachtperiode van 25 jaar, de voornaamste begunstigde de gebruiker van de grond: AS Tartu Agro. Daar komt bij dat, zoals de klager aangeeft, de staat niet heeft nagegaan of AS Tartu Agro deze verplichtingen wel heeft uitgevoerd (zie overweging 87). Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit voor een totaalbedrag van ongeveer 254 444 EUR niet als deel van de pachtopbrengst van de staat moeten worden beschouwd.

(146) Belastingen zijn doorgaans geen pachtopbrengst als zodanig, omdat deze door de eigenaar van de grond aan de staat worden betaald. In het onderhavige geval betaalde AS Tartu Agro echter de belastingen namens de eigenaar van de grond (de staat), zoals aangevoerd door de Estse autoriteiten en AS Tartu Agro (respectievelijk overwegingen 63 en 82-83), zodat de staat deze uitgaven niet zelf hoefde te doen. In tegenstelling tot overweging 61 van het inleidingsbesluit, moet de waarde van de jaarlijkse grondbelastingen die door AS Tartu Agro is betaald, daarom als deel van de pachtopbrengst voor het ministerie worden beschouwd.

(147) Ook als de pachtprijs met deze hierboven beschreven componenten — de helft van de investeringen in het ontwateringssysteem en de door AS Tartu Agro betaalde belastingen — wordt vermeerderd, blijft de pachtopbrengst lager dan de marktpachtprijs.

(148) Op basis van het voorgaande was de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs gedurende de periode 2000-2017 lager dan de marktprijs. In aanmerking nemend dat de inschrijvingsprocedure bovendien niet-transparant, discriminerend en voorwaardelijk was, concludeert de Commissie dan ook dat de verpachting van de grond door het ministerie AS Tartu Agro een voordeel verleende.

*Selectiviteit*

(149) Zoals het Hof heeft verklaard, is in geval van individuele steun de vaststelling van het economische voordeel in beginsel voldoende om het vermoeden te staven dat een maatregel selectief is ([28]). De Commissie is het niet eens met het argument van de Estse autoriteiten dat de maatregel niet selectief was (overweging 66). In dit verband kende de maatregel alleen aan AS Tartu Agro een voordeel toe, aangezien de betrokken overheidsgrond alleen aan die onderneming werd verpacht (zie overweging 14). Dit besluit was een resultaat van de inschrijvingsprocedure, die niet-transparant, discriminerend en voorwaardelijk was (zie de overwegingen 110-130). Daarmee is aan de voorwaarde voor selectiviteit voldaan.

*Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer*

(150) Om te worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet de maatregel het risico inhouden de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten te beïnvloeden.

(151) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie wijst het enkele feit dat de concurrentiepositie van een onderneming wordt versterkt ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen, doordat deze onderneming een economisch voordeel verleend krijgt dat zij anders bij de normale bedrijfsuitoefening niet zou hebben gekregen, op een mogelijke verstoring van de concurrentie. Elke aan AS Tartu Agro verleende steun, in de vorm van een lagere pachtprijs, zou de onderneming dus in staat stellen om haar activiteiten op te voeren of ten minste voort te zetten dankzij de steun. De steun houdt dan ook het risico in de kansen voor andere ondernemingen te beperken.

(152) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt steun aan een onderneming het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden wanneer die onderneming actief is op een markt die openstaat voor handelsverkeer binnen de EU. De begunstigde is actief op de zuivel-, vlees- en granenmarkt (zie overweging 10) waar handelsverkeer binnen de Unie plaatsvindt. In 2018 vertegenwoordigde de Estse uitvoer in het handelsverkeer binnen de EU-28 in vlees- en zuivelproductie een waarde van respectievelijk 51 miljoen EUR en 177 miljoen EUR ([29]). Deze sectoren worden gekenmerkt door concurrentie op EU-niveau en zijn daarom vatbaar voor de gevolgen van maatregelen ten gunste van de productie in een of meer lidstaten. In tegenstelling tot de Estse autoriteiten (overweging 66) is de Commissie, in het licht van de voorgaande overwegingen, van oordeel dat de maatregel het risico inhoudt de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten te beïnvloeden.

(153) Omdat aan alle noodzakelijke voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU wordt voldaan, concludeert de Commissie dat de maatregel die wordt beoordeeld staatssteun vormt. Dit betekent dat het voordeel moet worden gekwantificeerd.

([28]) Zie het arrest van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P EU:C:2015:362, punt 60.

([29]) Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database

*Kwantificering van het voordeel*

(154) Bovenstaande overwegingen in aanmerking nemende, moet het verslag-Uus Maa worden gebruikt om de ramingen voor de pachtprijs voor de periode 2000-2009 vast te stellen. Volgens het verslag-Uus Maa lagen de pachtprijzen voor landbouwgrond in Tartumaa in de periode 2000-2004 tussen de 6 en 10 EUR/ha (zie overweging 33). Gezien het voorgaande moet de jaarlijkse gemiddelde pachtprijs (gewoon gemiddelde) op basis van het verslag-Uus Maa worden vergeleken met de jaarlijkse pachtprijs die AS Tartu Agro in de jaren 2000-2004 betaalde.

(155) In de periode 2005-2009 steeg de jaarlijkse pachtprijs voor landbouwgrond in Tartumaa tot 10- 20 EUR/ha. Ook hier moet het gewone gemiddelde van de pachtprijs op basis van het verslag-Uus Maa worden vergeleken met de jaarlijkse pachtprijs die AS Tartu Agro in de jaren 2005-2009 betaalde.

(156) In de periode 2010-2014 liepen de pachtprijzen volgens het verslag-Uus Maa uiteen van 25 tot 60 EUR/ha. Omdat dit een tamelijk brede spreiding is, moeten de beschikbare gemiddelde pachtprijzen (voor landbouwgrond in Estland) van het bureau voor de statistiek worden gebruikt om de jaarlijkse marktproxy vast te stellen (zie overweging 39, Tabel). Ook voor de jaren 2015-2018 moeten de gemiddelde jaarlijkse pachtprijzen (voor landbouwgrond in Estland) van het bureau voor de statistiek worden gebruikt.

(157) Verder is volgens de Estse autoriteiten ten minste 12,34 % van de pachtgrond ongeschikt voor landbouwproductie (zie overweging 56). De Commissie constateert evenwel dat in het contract niet is gespecificeerd dat delen van de grond ongeschikt waren voor landbouw. Normaal gesproken zouden de contracterende partners de bijzonderheden van de grond in de overeenkomst specificeren en de voorwaarden inzake het gebruik ervan, en in het bijzonder de pachtprijs, dienovereenkomstig aanpassen.

(158) Bovendien heeft de klager gegevens ingediend over de grootte en het gebruik van de percelen (zie de overwegingen 88-91). Uit die gegevens blijkt dat AS Tartu Agro EU-landbouwsteun heeft aangevraagd en de mogelijkheid had om aanvullende inkomsten aan de grond te ontlenen, bv. door hout te verkopen (zie overweging 91). Een voorbeeld van de betalingen van landbouwsteun die AS Tartu Agro heeft ontvangen is de landbouwsteun die zij in 2010 ontving voor 2 912,76 ha, dat wil zeggen ongeveer 95 % van het pachtobject. De Commissie concludeert dan ook dat, ook al waren niet alle percelen zuiver bouwland, de grond die niet geschikt was als bouwland, op andere manieren nuttig kon zijn. De bosgrond zou bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt voor de houtproductie, het grasland zou kunnen worden gebruikt voor de productie van veevoeder en kwam in aanmerking voor EU-landbouwsteunbetalingen, en de toegangswegen (zie overweging 56) boden een waardevolle rechtstreekse toegang tot de percelen om de productie (tarwe, veevoeder enz.) af te voeren. In aanmerking nemend dat het moeilijk is om betrouwbaar vergelijkingsmateriaal te vinden voor de marktprijs voor het verpachten van bosgrond, grasland en overige grond, is de Commissie van mening dat het aantal hectaren waarvoor landbouwsteun is betaald, als basis zou kunnen dienen voor de berekening van het voordeel. In de periode 2004-2018 vertegenwoordigde het aantal hectaren waarvoor landbouwsteun werd betaald, ongeveer 95 à 97 % van het pachtobject.

(159) Voorts stellen de Estse autoriteiten dat slechts een beperkt aantal landbouwproducenten belangstelling had om meer dan 3 000 ha landbouwgrond te pachten (zie overweging 57). Wat dat betreft is de Commissie van mening dat de Estse autoriteiten de grond in afzonderlijke percelen hadden kunnen verpachten. De grond was al in 23 afzonderlijke percelen verdeeld en deze hadden los van elkaar kunnen worden verpacht. Bovendien werd het aantal potentieel in aanmerking komende inschrijvers verder beperkt door de voorwaarde dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro moest worden voortgezet.

(160) De Estse autoriteiten voeren ook aan dat de afwezigheid van een pachtmarkt beperkingen meebracht voor het resultaat van de inschrijving. In het verslag-Uus Maa wordt gesuggereerd dat de marktsituatie instabiel was, maar wordt niettemin aangegeven dat er wel pachtovereenkomsten voor het gebruik van landbouwgrond werden ondertekend voor een korte periode. Rekening houdend met de marktsituatie zou een particuliere marktspeler een kortere pachtperiode hebben gekozen dan 25 jaar.

(161) De Estse autoriteiten betogen bovendien dat alle verplichtingen van de pachter — i) jaarlijkse investeringen in het ontwateringssysteem, ii) uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit en iii) de betaling van belastingen — in aanmerking moeten worden genomen in de beoordeling van de pachtopbrengst (zie overweging 26).

(162) De Commissie kan dat argument aanvaarden voor zover het de jaarlijkse investeringen in het ontwateringssysteem betreft (overwegingen 36, 60 en 79), zoals beschreven in de overwegingen 143 en 144. Van de in de pachtovereenkomst bepaalde jaarlijkse investeringen moet daarom de helft als deel van de pachtopbrengst worden beschouwd. Dit lijkt een conservatieve raming gezien het feit dat het onderhoud van een grondverbeteringssysteem wettelijk de verplichting van de eigenaar van de grond was (zie de overwegingen 143 en 144), maar omdat de pachtovereenkomst een lange looptijd had van 25 jaar, kwamen deze investeringen grotendeels ten goede aan AS Tartu Agro, de gebruiker van de grond.

(163) De Commissie constateert echter dat de uitgaven ten behoeve van het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit hoofdzakelijk in het belang van de pachter zijn, omdat deze merendeels samenhangen met de kosten van productie-inputs zoals gewasbescherming (pesticiden) en minerale en organische meststoffen, die in overweging 145 worden beschreven, en dat deze uitgaven daarom niet als pachtopbrengst voor de staat moeten worden beschouwd.

(164) Belastingen zijn doorgaans geen pachtopbrengst als zodanig, omdat deze door de eigenaar van de grond aan de staat worden betaald. In het onderhavige geval betaalde AS Tartu Agro echter de grondbelastingen namens de eigenaar van de grond (de staat), zoals aangevoerd in overweging 146, en daarom moet de waarde van de jaarlijkse grondbelasting die door AS Tartu Agro is betaald, als deel van de pachtopbrengst voor het ministerie worden beschouwd.

(165) Op basis van het voorgaande wordt het voordeel berekend als het verschil tussen de jaarlijkse ramingen van de marktwaarde van de pachtprijs (zie overwegingen 154-156) en de daadwerkelijk aan het ministerie betaalde pachtprijs. Bovendien moeten de helft van de waarde van de jaarlijks uitgevoerde investeringen die AS Tartu Agro heeft gedaan in het ontwateringssysteem, en de grondbelastingen die AS Tartu Agro namens de eigenaar van de grond heeft betaald, worden toegevoegd aan de eigenlijke pachtprijs zoals beschreven in de overwegingen 162-164. Wat de grootte van het pachtobject betreft, moet het aantal hectaren waarvoor landbouwsteun werd betaald, als basis dienen voor de berekening van het voordeel (zie overweging 158).

### 5.2. **Kwalificatie van de maatregel als bestaande of nieuwe steun**

(166) De pachtovereenkomst tussen het ministerie en AS Tartu Agro werd gesloten in 2000 en bestond dus al voordat Estland toetrad tot de Europese Unie. De overeenkomst voldoet echter niet aan de voorwaarden om te worden beschouwd als bestaande steun, zoals gedefinieerd in artikel 1, onder b), van Verordening (EU) 2015/1589 ([30]), gelezen in samenhang met bijlage IV bij de Akte van toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije ([31]). Volgens bijlage IV, hoofdstuk 4, punt 4, moet van steunmaatregelen binnen vier maanden na de datum van toetreding kennis worden gegeven aan de Commissie om als bestaande steun te worden beschouwd; alle andere steun wordt beschouwd als nieuwe steun. Omdat een dergelijke kennisgeving niet heeft plaatsgevonden, is de onderhavige maatregel vanaf 2000 nieuwe steun in de zin van artikel 1, onder c), van Verordening (EU) 2015/1589.

### 5.3. **Verenigbaarheid van de steun**

(167) Een maatregel die onder artikel 107, lid 1, VWEU valt, is doorgaans onverenigbaar met de werking van de interne markt, tenzij voor de maatregel een van de afwijkingen kan gelden waarin wordt voorzien in het Verdrag. Op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Om voor deze afwijking in aanmerking te komen, moet de steun voldoen aan de toepasselijke staatssteunregels van de Unie.

(168) Volgens de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun ([32]) moet alle onrechtmatig verleende steun in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EU) 2015/1589, worden getoetst aan de bepalingen die van kracht waren op het ogenblik waarop de steun werd verleend.

(169) Omdat de steun werd verleend in 2000 en de voorwaarden van de pachtovereenkomst meermaals zijn veranderd (zie overweging 27), moet deze maatregel worden bestudeerd in het licht van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2000-2006 ([33]) en de daaropvolgende richtsnoeren. De Commissie vindt dat deze maatregel op basis van de richtsnoeren die golden tussen 2000 en 2006, niet verenigbaar kan worden verklaard. Deze maatregel kan evenmin verenigbaar worden verklaard op basis van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013 ([34]), noch op basis van de richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 ([35]).

---

([30]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

([31]) PB L 236 van 23.9.2003, blz. 17.

([32]) PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

([33]) PB C 28 van 1.2.2000, blz. 2.

([34]) PB C 319 van 27.12.2006, blz. 1.

([35]) PB C 204 van 1.7.2014, blz. 1. Gewijzigd bij de berichten die zijn bekendgemaakt in PB C 390 van 24.11.2015, blz. 4; PB C 139 van 20.4.2018, blz. 3, en PB C 403 van 9.11.2018, blz. 10.

(170) Over het algemeen geldt staatssteun in de vorm van onevenredig lage pachtprijzen als exploitatiesteun, omdat de steun de normale exploitatiekosten van de begunstigde vermindert. Exploitatiesteun wordt prima facie als onverenigbaar met de interne markt beschouwd, in het bijzonder op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU ([36]).

(171) Er is hoe dan ook onvoldoende aangetoond dat de maatregel noodzakelijk en evenredig was voor het bereiken van doelstellingen van gemeenschappelijk belang. Estland heeft geen argumenten aangevoerd die de verenigbaarheid ondersteunen, en de betrokken maatregel moet hoe dan ook als exploitatiesteun worden beschouwd. De Commissie heeft dan ook geen enkele reden gevonden om de steun verenigbaar te verklaren met de interne markt in het licht van artikel 107, lid 3, VWEU.

(172) De Commissie concludeert daarom dat het verpachten van de grond aan AS Tartu Agro door het ministerie staatssteun vormt en dat het op basis van artikel 107, lid 1, VWEU onrechtmatig is en onverenigbaar met de interne markt.

## 6. **TERUGVORDERING**

(173) Aangezien de steun onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is, moet de Republiek Estland een einde maken aan de maatregel en de toegekende steun van Agro AS Tartu terugvorderen, tenzij de steun is toegekend aan een specifiek project dat op het moment van de toekenning ervan voldeed aan alle voorwaarden van de groepsvrijstellingsverordeningen, de de-minimisverordening of een door de Commissie goedgekeurde steunregeling.

(174) Bovendien moet het steunbedrag worden teruggevorderd om de toestand op de markt vóór de toekenning van de steun te herstellen. In artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 wordt bepaald dat de bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen verjaren na een termijn van tien jaar ("verjaringstermijn"). De verjaringstermijn gaat in op de dag waarop de onrechtmatige steun aan de begunstigde wordt verleend. Voor de onderhavige maatregel werd de overeenkomst voor de pacht van landbouwgrond tussen het ministerie en AS Tartu Agro ondertekend op 16 november 2000 (zie overweging 24).

(175) In artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 wordt echter aangetekend dat door elke maatregel van de Commissie of een op haar verzoek optredende lidstaat ten aanzien van de onrechtmatige steun de verjaring wordt gestuit. In dit verband zij erop gewezen dat de Commissie zich op 14 augustus 2014 voor het eerst tot de Estse autoriteiten heeft gewend met betrekking tot deze maatregel. Nadat zij namelijk op 24 juli 2014 een klacht had ontvangen, heeft de Commissie deze toen doorgestuurd naar de Estse autoriteiten en hen uitgenodigd om inlichtingen te verstrekken en hun opmerkingen te maken over de beweringen van de klager (zie overweging 1). De verjaringstermijn werd op die datum dus gestuit door het optreden van de Commissie.

(176) Dit betekent dat de steun die AS Tartu Agro vanaf 14 augustus 2004 heeft ontvangen, moet worden teruggevorderd. Het terug te vorderen bedrag moet worden berekend zoals beschreven in de overwegingen 154 tot en met 165. Het terug te vorderen bedrag omvat rente, berekend volgens artikel 9 van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([37]), vanaf 14 augustus 2004 tot de datum van volledige terugbetaling,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

*Artikel 1*

De staatssteun in de vorm van de pacht van landbouwgrond tegen een prijs die onder de marktprijs ligt, is door Estland op onrechtmatige wijze, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, verleend ten gunste van AS Tartu Agro.

*Artikel 2*

De steun vormt geen staatssteun indien deze op het moment van de toekenning ervan voldeed aan de voorwaarden van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad ([38]), die van toepassing was op het moment dat de steun werd toegekend.

---

([36]) Zaak C-156/98, Duitsland/Commissie, EU:C:2000:467, punt 30, gevoegde zaken C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P Comitato "Venezia vuole vivere"/Commissie, ECLI:EU:C:2011:368, punt 136, en zaak T-459/93, Siemens/Commissie, EU:T:1995:100, punt 48.

([37]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

([38]) Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (PB L 142 van 14.5.1998, blz. 1).

*Artikel 3*

Individuele steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde maatregel is verleend en die, op het ogenblik waarop deze werd toegekend, voldeed aan de voorwaarden van Verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie ([39]) of van een andere goedgekeurde steunregeling, is verenigbaar met de interne markt, tot de maximale steunintensiteit die van toepassing is op die steuncategorie.

*Artikel 4*

1. De Republiek Estland vordert de in artikel 1 bedoelde steun van AS Tartu Agro terug.

2. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum dat deze ter beschikking van AS Tartu Agro werd gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente over het terug te vorderen bedrag wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 en Commissie Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ([40]) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

*Artikel 5*

1. De steun die in het kader van de in artikel 1 vermelde regelingen is verleend, wordt daadwerkelijk en direct teruggevorderd.

2. De Republiek Estland zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden vanaf de kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

*Artikel 6*

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt de Republiek Estland de volgende informatie:

het totale bedrag (hoofdsom en rente) dat moet worden teruggevorderd van AS Tartu Agro, dat steun heeft ontvangen die niet onder de de-minimisregel, Verordening (EU) nr. 702/2014 of enige andere goedgekeurde steunregeling valt.

2. De Republiek Estland houdt de Commissie op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot de nationale maatregelen die het land heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, totdat de in artikel 1 bedoelde steun volledig is teruggevorderd. Estland verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen.

*Artikel 7*

Dit besluit is gericht tot de Republiek Estland.

Gedaan te Brussel, 24 januari 2020.

*Voor de Commissie*
Margrethe VESTAGER
*Uitvoerend vicevoorzitter*

([39]) Verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 193 van 1.7.2014, blz. 1).

([40]) Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).