DÉCISION (UE) 2025/1270 DE LA COMMISSION

du 25 novembre 2024

relative aux mesures concernant l'aide d'État SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) — Octroi d'une aide présumée illégale à Tartu Agro AS par l'Estonie

[notifiée sous le numéro C(2024) 8047]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»), et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations en application des dispositions précitées ([1]), et vu les réponses obtenues,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par une plainte déposée auprès de la Commission le 24 juillet 2014, la Commission a été informée que le ministère des affaires rurales (anciennement ministère estonien de l'agriculture et aujourd'hui ministère des affaires régionales et de l'agriculture) (ci-après le «ministère») aurait mis à exécution une aide d'État illégale en faveur de Tartu Agro AS. La plainte a été enregistrée par la Commission le 28 juillet 2014.

(2) Aux dires du plaignant, le ministère aurait octroyé une aide d'État illégale à Tartu Agro AS sous la forme de la location de terres agricoles situées dans le comté de Tartu à un prix inférieur au taux du marché, et ce depuis le début du contrat de bail en 2000.

(3) La Commission a transmis la plainte aux autorités estoniennes le 14 août 2014, les invitant à fournir des informations et à présenter des observations sur les allégations avancées par le plaignant. Les autorités estoniennes ont répondu le 3 octobre 2014.

(4) Par lettre du 27 février 2017, la Commission a informé la République d'Estonie (ci-après l'«Estonie») de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (ci-après la «procédure d'examen») dans l'affaire susmentionnée.

(5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure d'examen a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]) (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure») ([3]) et la Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de publication de la décision d'ouvrir la procédure.

(6) Le 21 avril 2017, les autorités estoniennes ont présenté leurs observations.

(7) La Commission a également reçu deux ensembles d'observations des parties intéressées. Ces observations ont été transmises aux autorités estoniennes le 10 mai 2017 et le 12 mai 2017. Les autorités estoniennes ont envoyé leurs observations le 28 juin 2018.

(8) Le 11 juin 2017, le plaignant a présenté des observations supplémentaires accompagnées de cinq annexes. Trois de ces annexes ne pouvant être ouvertes, le plaignant les a de nouveau présentées le 19 juin 2017. Ces observations ont été transmises aux autorités estoniennes le 3 juillet 2017. Les autorités estoniennes ont présenté leurs observations le 21 juillet 2017.

(9) Tartu Agro AS a contacté la Commission par lettre du 30 août 2017, à laquelle celle-ci a répondu par lettre du 11 septembre 2017.

([1]) JO C 103 du 1.4.2017, p. 4.
([2]) JO C 103 du 1.4.2017, p. 4.
([3]) Décision C(2017) 1286 final de la Commission du 27 février 2017 (JO C 103 du 1.4.2017, p. 4).

(10) Le plaignant a contacté la Commission par lettres des 9 janvier 2018, 30 janvier 2019 et 14 juillet 2019; la Commission y a répondu par lettre le 7 février 2018, le 1er mars 2019 et le 17 juillet 2019 respectivement.

(11) Le 7 février 2019, une téléconférence a été organisée avec les autorités estoniennes.

(12) La Commission a envoyé une demande de renseignements complémentaires aux autorités estoniennes le 15 février 2019, qui ont répondu par lettre du 17 avril 2019.

(13) Le 24 janvier 2020, la Commission a adopté sa première décision finale constatant que l'aide d'État sous la forme de la location de terres agricoles à un taux inférieur au prix du marché avait été octroyée illégalement par l'Estonie, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, à Tartu Agro AS (ci-après la «décision initiale») ([4]).

(14) La Commission a conclu que, outre le loyer effectivement versé par Tartu Agro AS, 50 % des investissements réalisés dans le système d'amélioration foncière et 100 % des taxes foncières annuelles auraient dû être considérés comme faisant partie du paiement du loyer. La Commission a utilisé une estimation du prix du marché qui correspondait à la moyenne d'une fourchette de prix estimée dans un rapport d'expertise externe (le rapport Uus Maa), ainsi que les données du Bureau estonien de la statistique (ci-après le «Bureau de la statistique»), selon la période.

(15) Dans la décision initiale, la Commission a conclu que l'Estonie devrait mettre un terme à la mesure et récupérer l'aide illégale octroyée auprès de Tartu Agro AS, à moins qu'elle n'ait été octroyée pour un projet particulier qui, à l'époque de l'octroi, remplissait l'ensemble des conditions du règlement général d'exemption par catégorie, le règlement de minimis ou un régime d'aides approuvé par la Commission (considérant 173 de la décision). Les autorités estoniennes ont mis en œuvre la décision initiale. En particulier, elles ont récupéré l'aide illégale et, le 29 décembre 2020, elles ont augmenté le montant du loyer selon la méthode prévue dans la décision initiale en l'appliquant rétroactivement à compter du 1er janvier 2020.

(16) Le 13 juillet 2021, le Tribunal a annulé la décision initiale dans son intégralité ([5]) (ci-après l'«arrêt du Tribunal»).

(17) Le 29 septembre 2022, les autorités estoniennes ont envoyé une lettre à la Commission concernant l'arrêt du Tribunal. La Commission a répondu aux autorités estoniennes le 7 octobre 2022.

(18) Le 13 octobre 2022, les autorités estoniennes ont envoyé leur réponse à la lettre de la Commission du 7 octobre 2022 par lettre du 12 octobre 2022. La Commission a répondu aux autorités estoniennes le 16 novembre 2022.

(19) Le 22 novembre 2022, Tartu Agro AS a envoyé une lettre à la Commission pour lui faire part de son point de vue sur l'arrêt du Tribunal et sur la méthode de quantification de l'avantage. Le 14 décembre 2022, la Commission a répondu à Tartu Agro AS et a transmis cette lettre aux autorités estoniennes en leur demandant de présenter leurs observations. Le 22 décembre 2022, la Commission a demandé des renseignements complémentaires aux autorités estoniennes, Celles-ci ont présenté leurs observations le 6 février 2023 par lettre du 3 février 2023. Le 17 avril 2023, Tartu Agro AS a envoyé une lettre à la Commission pour exprimer son point de vue et présenter ses observations sur les informations communiquées par les autorités estoniennes le 6 février 2023.

(20) Le 5 juin 2023, les services de la Commission ont demandé aux autorités estoniennes de confirmer que leur lettre du 6 février 2023 ne contenait pas d'informations confidentielles. Le 13 juin 2023, les autorités estoniennes ont répondu à la Commission que leur communication ne contenait pas d'informations confidentielles.

(21) Le 26 juin 2023, les services de la Commission ont transmis la lettre des autorités estoniennes du 6 février 2023 à Tartu Agro AS. Le 25 juillet 2023, Tartu Agro AS a répondu à la lettre de la Commission du 26 juin 2023 et a demandé une réunion avec les services de la Commission.

([4]) Décision (UE) 2021/104 de la Commission du 24 janvier 2020 concernant l'aide d'État SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) — Octroi d'une aide présumée illégale à AS Tartu Agro (JO L 35 du 1.2.2021, p. 2, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2021/104/oj).

([5]) Arrêt du Tribunal du 13 juillet 2022, Tartu Agro/Commission, T-150/20, ECLI:EU:T:2022:443.

(22) Le 27 septembre 2023, une conférence téléphonique a été organisée entre les services de la Commission et Tartu Agro AS.

(23) Le 3 octobre 2023, Tartu Agro AS a envoyé par écrit la présentation qu'elle avait donnée oralement lors de la conférence téléphonique du 27 septembre 2023.

(24) Le 24 octobre 2023, Tartu Agro AS a envoyé à la Commission, par lettre, des observations accompagnées de pièces justificatives.

(25) Le 16 mai 2024, le tribunal administratif de Tallinn a rejeté le recours de Tartu Agro AS concernant le remboursement de l'aide illégale récupérée dans l'affaire 3-20-620.

(26) L'Estonie a renoncé, à titre exceptionnel, à ses droits découlant de l'article 342 du TFUE, en liaison avec l'article 3 du règlement n° 1 du Conseil ([6]), et a accepté de voir la présente décision adoptée et notifiée en anglais (ci-après la «décision»).

2. DESCRIPTION

2.1. Le bénéficiaire

(27) Le bénéficiaire est Tartu Agro AS, qui est à ce jour une société privée à responsabilité limitée active dans les secteurs forestier et agricole primaire. Elle produit notamment du lait, de la viande et des céréales ([7]).

2.2. Les mesures et le champ d'application de la décision

(28) Les mesures accordées par l'Estonie à Tartu Agro AS (ci-après les «mesures») sont les suivantes:

a) un contrat de bail signé à l'issue d'une procédure d'appel d'offres restreint (ci-après la «procédure d'appel d'offres») le 16 novembre 2000 (ci-après le «contrat de bail initial») entre le ministère et Tartu Agro AS (ci-après les «parties») (considérant 8 de la décision d'ouvrir la procédure) pour une durée de 25 ans, en l'occurrence le loyer initial avantageux (ci-après le «loyer» ou le «montant du loyer») et les dispositions relatives aux ajustements du montant pendant la durée du contrat (ci-après le «bail initial des terres»);

b) un loyer avantageux renégocié ou augmenté à titre unilatéral depuis le 1er mai 2004 (à l'exclusion de l'augmentation unilatérale et rétroactive décidée par les autorités estoniennes le 29 décembre 2020 et appliquée à partir du 1er janvier 2020 afin de mettre en œuvre la décision initiale — voir les considérants 15 et 29); et

c) des dérogations aux pratiques normales du marché lorsque les dispositions du contrat de bail initial tel que modifié (ci-après le «contrat de bail») ont été appliquées par l'Estonie, à savoir le fait que les augmentations du montant du loyer annuel n'ont pas été appliquées conformément au contrat de bail et que le montant du loyer n'a pas été augmenté par l'Estonie, bien que les règles en matière d'aides d'État soient devenues obligatoires dans ce pays à la suite de son adhésion à l'Union en 2004.

(29) La Commission considère que le champ d'application de la décision d'ouvrir la procédure et, par conséquent, de la présente décision couvre les mesures négociées et mises en œuvre par les parties au contrat de bail (à savoir l'Estonie et Tartu Agro AS). La modification unilatérale et rétroactive apportée le 29 décembre 2020 par l'Estonie afin de mettre en œuvre la décision initiale a substantiellement modifié le contrat de bail. Par conséquent, cette modification substantielle ne relève pas du champ d'application de la présente décision. Tout avantage supplémentaire éventuel accordé à Tartu Agro à partir du 1er janvier 2020 devrait donc être examiné séparément, étant donné que ces avantages, le cas échéant, pourraient être qualifiés d'«aide nouvelle» au sens de l'article 1er, point c), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([8]).

([6]) Règlement n° 1 du Conseil portant fixation du régime linguistique de la Communauté Économique Européenne [JO 17 du 6.10.1958, p. 385/58, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj].
([7]) Voir le site du bénéficiaire: http://www.tartuagro.ee/.
([8]) Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 248 du 24.9.2015, p. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj).

2.3. Contexte et présentation de Tartu Agro AS

(30) Tartu Agro AS, initialement «exploitation agricole d'État de Tartu», est la société qui a succédé à une exploitation agricole d'État créée par décision du Conseil suprême estonien en 1992 ([9]), ayant comme objet la culture de semences et la conduite de travaux de recherche liés sur du bétail.

(31) En 1997, l'exploitation agricole d'État de Tartu a été transformée en société anonyme, Tartu Agro AS.

(32) Le 16 novembre 2000, le ministère a loué à Tartu Agro AS, pour une durée de 25 ans, des parcelles de terre agricole d'une superficie totale de 3 089,17 ha situées sur le territoire de la municipalité de Tähtvere.

(33) En août 2001, l'État a décidé de vendre ses actions de Tartu Agro SA. Les actions ont été vendues le 2 octobre 2001 à OÜ Tartland, une société privée. En 2002, OÜ Tartland a fusionné avec Tartu Agro AS.

(34) Le 1er mai 2004, à la date d'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne, les règles relatives aux aides d'État sont devenues obligatoires pour l'Estonie. Les mesures n'ont pas été notifiées à la Commission dans un délai de quatre mois à compter de la date d'adhésion (voir le considérant 469).

(35) Le contrat de bail initial, y compris les conditions relatives au paiement du loyer, a été renégocié à plusieurs reprises depuis le 1er mai 2004 (voir les considérants 75 à 82).

2.4. Motifs justifiant l'ouverture de la procédure

(36) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a conclu qu'elle ne pouvait exclure que les mesures en cause puissent constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Plus précisément, la Commission a émis des doutes quant à la question de savoir si le montant du loyer versé par Tartu Agro AS, en vertu du contrat de bail signé pour 25 ans à compter du 16 novembre 2000, était inférieur au prix du marché, conférant ainsi un avantage économique à Tartu Agro AS.

(37) La Commission a rappelé que, pour examiner si l'opération économique réalisée par un organisme public confère un avantage sur l'autre partie, il convient d'apprécier si l'opération a eu lieu dans les conditions normales du marché. En outre, il convient d'apprécier si les parties ont agi de facto conformément à un accord conclu et dans les conditions normales du marché.

(38) Dans ce contexte, lorsque des actifs sont loués dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, conformément aux principes relatifs aux marchés publics ([10]), on peut en général présumer que ces opérations sont conformes aux conditions du marché, pour autant que les parties s'en tiennent à l'accord convenu. Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission ne pouvait conclure que la procédure d'appel d'offres était transparente, non discriminatoire ou inconditionnelle (considérant 58 de la décision d'ouvrir la procédure).

(39) En outre, le rapport indépendant Uus Maa soumis par les autorités estoniennes semblait indiquer que le loyer versé par Tartu Agro AS était inférieur au prix du marché. Par conséquent, la Commission a conclu qu'il ne pouvait être exclu qu'un avantage ait été octroyé à Tartu Agro AS.

([9]) Décision du Conseil suprême de la République d'Estonie, RT 1992, 36, 475 (attribution de terres appartenant à l'État à des fins agricoles à des établissements d'enseignement, d'expérimentation et de recherche, *Riigimaa eraldamise kohta põllumajanduslikele õppe-, katse-ja teadusasutustele*).

([10]) Arrêt de la Cour de justice du 7 décembre 2000, Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, point 62; ordonnance de la Cour de justice du 3 décembre 2001, Bent Mousten Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, point 20. Voir également la communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives marchés publics (JO C 179 du 1.8.2006, p. 2).

(40) L'avantage semblait être sélectif étant donné que les terres louées concernaient une seule entreprise, à savoir Tartu Agro AS. Les autres éléments de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, soit le recours à des ressources d'État, la distorsion de la concurrence et les effets sur les échanges, semblaient être satisfaits (considérant 43 à 45 et 65 à 67 de la décision d'ouvrir la procédure), d'autant plus que Tartu Agro AS opère dans le secteur agricole primaire, un secteur dans lequel sont normalement actives plusieurs micro, petites et moyennes entreprises (PME) vulnérables aux distorsions de la concurrence et aux effets sur les échanges. En outre, l'opération de location était exceptionnelle par la taille de la surface louée et la durée du contrat de bail.

(41) La Commission a également examiné si les mesures pouvaient être déclarées compatibles avec le marché intérieur. Étant donné qu'une aide d'État sous la forme de fermages indûment bas constitue une aide au fonctionnement, dans la mesure où elle réduit les coûts d'exploitation normaux du bénéficiaire, l'aide au fonctionnement a été considérée à première vue comme incompatible avec le marché intérieur, notamment au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE ([11]).

2.5. **Données sur la conformité du contrat de bail avec le marché et son exécution**

2.5.1. *La conclusion du contrat de bail initial.*

(42) La décision de passer le contrat de bail initial avec Tartu Agro AS a été prise à l'issue d'une procédure d'appel d'offres restreint. Les autorités estoniennes n'ont fourni aucune pièce justificative qui aurait démontré la raison pour laquelle le contrat de bail initial a été conclu pour une durée exceptionnellement longue et une superficie importante.

(43) La première étape de la procédure de sélection a été l'annonce officielle de l'appel d'offres. Celui-ci a été publié dans les annonces officielles le 6 juillet 2000 à la demande du ministère (ci-après l'«annonce officielle de l'appel d'offres»). L'annonce officielle de l'appel d'offres comportait une condition selon laquelle l'activité de production agricole de Tartu Agro AS devrait être maintenue (ci-après la «condition liée au maintien de l'activité de production agricole de Tartu Agro AS»). La date limite de soumission des offres était fixée au 26 juillet 2000.

(44) L'annonce officielle de l'appel d'offres indiquait ce qui suit: «Le ministère de l'agriculture annonce une procédure d'appel d'offres avec négociation préalable (appel d'offres restreint) en vue de la location d'unités de terres appartenant à l'État d'une superficie totale de 3 089,17 hectares («ha»).situées sur le territoire de la municipalité de Tähtvere, dans le comté de Tartu. Les terres seront utilisées comme des terres de rapport, et une condition pour la location des terres est que Tartu Agro AS y maintienne la production agricole.»

(45) L'annonce officielle de l'appel d'offres précisait que les participants devaient soumettre i) un dossier de candidature, ii) un justificatif de règlement des frais de participation, d'un montant de 1 000 couronnes estoniennes (EEK) [63,91 EUR ([12])], iii) une offre quant au montant du loyer et iv) un plan d'affaires (ci-après les «critères de sélection»).

(46) Comme indiqué ci-dessus (considérant 43), l'annonce officielle de l'appel d'offres énonçait une condition selon laquelle l'activité de production agricole de Tartu Agro AS devrait être maintenue.

(47) À l'issue de cette première procédure, une liste restreinte de candidats présélectionnés a été établie sur la base des critères de sélection. Les candidats présélectionnés pouvaient ensuite négocier les conditions supplémentaires à définir dans le contrat de bail (ci-après les «négociations restreintes»).

(48) Deux sociétés ont présenté une offre: Tartu Agro AS et Aiu Põllumajanduse OÜ.

([11]) Arrêt de la Cour de justice du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, point 30; arrêt de la Cour du 9 juin 2011 dans les affaires jointes C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, Comitato «Venezia vuole vivere»/Commission, ECLI:EU:C:2011:368, point 136, et arrêt du Tribunal de première instance du 8 juin 1995, Siemens/Commission, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, point 48.

([12]) Depuis le 1er janvier 2011, l'Estonie est membre de la zone euro. Le taux de conversion fixe est de 1 EUR = 15,6466 EEK (couronne estonienne). Le taux comptable mensuel officiel de la Commission européenne pour le taux de change EUR/EEK est de 15,6466 depuis février 1999.

(49) La décision quant aux candidats invités aux négociations restreintes a été prise le 27 juillet 2000. Un comité d'évaluation a évalué les offres présentées et préparé un procès-verbal à l'issue de l'évaluation. Selon ce procès-verbal ([13]), il avait été décidé d'entamer les négociations avec Tartu Agro AS et d'exclure le second soumissionnaire, Aiu Põllumajanduse OÜ.

(50) Selon le procès-verbal du comité d'évaluation, Tartu Agro AS avait présenté les documents demandés dans l'annonce de l'appel d'offres. L'offre portant sur le montant du loyer était de […] EEK (*) (environ […] EUR) par an, soit […] EEK/ha ([…] EUR/ha).

(51) L'offre de Tartu Agro AS prévoyait également la prise en charge de la taxe foncière de […] EEK (environ […] EUR) et des investissements susceptibles d'atteindre […] EEK (environ […] EUR) par an. Tartu Agro AS proposait également de signer le contrat de bail pour une durée comprise entre 10 et 25 ans.

(52) Le second soumissionnaire, Aiu Põllumajanduse OÜ, avait également présenté un dossier de candidature. Cependant, la décision de son conseil d'administration de participer à l'appel d'offres et la fiche d'immatriculation de la société à responsabilité limitée au registre central du commerce d'Estonie n'ont pas été jointes au dossier. En outre, le plan d'affaires était considéré comme ne répondant pas à certaines conditions du point de vue de l'analyse et des plans. L'offre portant sur le montant du loyer était de 200 EEK/ha (environ 12,78 EUR/ha) par an.

(53) C'est pour ces raisons qu'il avait été décidé d'exclure Aiu Põllumajanduse OÜ et d'engager des négociations avec Tartu Agro AS, l'adjudicataire.

(54) En vue des négociations, Tartu Agro AS avait été invitée à présenter une explication des investissements annuels, y compris la liste détaillée de ces investissements.

2.5.2. *Le contrat de bail initial signé le 16 novembre 2000*

(55) Le contrat de bail initial a été signé entre le ministère et Tartu Agro AS le 16 novembre 2000 pour une durée de 25 ans.

(56) Pendant les 25 années du contrat, les parcelles louées ont été modifiées et le montant du loyer initialement convenu a été renégocié et augmenté à titre unilatéral (ci-après l'«opération de location»).

(57) Le contrat de bail initial portant sur 3 061,93 ha, situés sur le territoire de la municipalité de Tähtvere, dans le comté de Tartu, a été conclu à l'issue d'une procédure négociée d'appel d'offres. La superficie totale des parcelles faisant l'objet de l'appel d'offres ([14]) pour le bail était de 3 061,17 ha.

(58) L'Estonie est propriétaire des terres.

(59) Selon le contrat de bail initial, le bail a pour objet une utilisation des terres à des fins de production agricole pour en faire des terres de rapport, et le locataire doit utiliser les terres avec diligence et, en particulier, veiller à ce qu'elles soient rentables à long terme.

(60) Il était convenu que le loyer annuel s'élève au total à 10 000 EEK (environ 639 EUR) par année civile pour la surface louée. Le loyer était dû deux fois par an: 50 % du montant annuel devait être versé le 1er juillet et 50 % le 1er décembre. Le premier paiement au titre du contrat de bail initial devait être effectué pour le 1er décembre 2000.

(61) En vertu des dispositions relatives au loyer et aux taxes dans le contrat de bail initial, le locataire était tenu d'acquitter toutes les taxes liées à l'objet du contrat de bail. En outre, en vertu des autres droits et obligations contractuels du locataire, les parties avaient convenu de certaines obligations financières pour le locataire, décrites en détail au considérant 68.

(62) Le contrat de bail initial ne comportait pas de clause d'indexation ni d'autres dispositions qui auraient permis d'augmenter automatiquement le loyer annuel sans l'accord des parties, mais il contenait des clauses qui prévoyaient les conditions dans lesquelles le contrat de bail initial pouvait être révisé ou résilié.

([13]) Procès-verbal du comité d'évaluation du 27 juillet 2000.

(*) *Informations confidentielles.*

([14]) Appel d'offres du ministère de l'agriculture du 3 juillet 2000 et demande no 7-7-1/1582 du 3 juillet 2000 pour publication par la Chancellerie de l'État.

(63) Premièrement, conformément au point 9.3 du contrat de bail initial, le contrat lui-même ainsi que le montant du bail faisaient l'objet d'un réexamen une fois par an ([15]).

(64) Deuxièmement, selon le point 13 du contrat de bail initial, les parties peuvent, sous certaines conditions, demander une modification du contrat afin de rétablir le rapport initial entre les obligations des parties.

(65) Le contrat de bail peut également être résilié sous certaines conditions.

(66) En ce qui concerne le loyer, le point 13.5 du contrat de bail initial précise que, si le montant du loyer est plus élevé que les recettes tirées de la gestion régulière des terres louées en cause, ou s'il s'écarte de plus de la moitié du loyer raisonnable ([16]) correspondant aux obligations contractuelles des deux parties, une réduction ou une augmentation raisonnable du loyer ([17]) peut être demandée à compter du paiement du loyer à la suite de l'introduction de la demande de modification du loyer. Le locataire ne peut demander une révision du montant du loyer en raison d'une modification de la valeur de l'objet du contrat résultant de son activité économique.

(67) En outre, le contrat de bail initial prévoit que ses clauses ne peuvent être modifiées qu'avec l'accord écrit des parties, sauf dans les cas où une modification résulte du contrat ou de la législation.

(68) Au titre du contrat de bail initial, le locataire devait également prendre en charge les coûts d'entretien et d'amélioration des terres (ci-après les «obligations financières»), et notamment:

a) un investissement de […] EEK ([…] EUR) par année civile pour le renouvellement des systèmes d'amélioration foncière (ci-après l'«engagement en matière d'investissements» ou les «investissements faisant l'objet de l'engagement»);

b) des dépenses de […] EEK ([…] EUR) pour l'entretien des terres et l'amélioration de la fertilité des sols, y compris pour:

1) la protection des plantes [au moins […] EEK ([…] EUR)];

2) les engrais minéraux [au moins […] EEK ([…] EUR)];

3) les engrais organiques [au moins […] EEK ([…] EUR)];

4) le chaulage [au moins […] EEK ([…] EUR)];

5) le contrôle manuel de la folle avoine [au moins […] EEK ([…] EUR)]; et

6) l'entretien des bas-côtés [au moins […] EEK ([…] EUR)], (ci-après collectivement l'«engagement en matière de dépenses d'entretien»).

(69) Selon le contrat de bail initial, les améliorations apportées par Tartu Agro AS, qui ont été préalablement convenues par écrit avec le bailleur (donc en plus des investissements faisant l'objet de l'engagement), deviendront la propriété du bailleur, qui s'engage à les acquérir au moins à leur valeur normale à la fin du contrat de bail (voir le considérant 133).

2.5.3. *La vente des actions de Tartu Agro AS en 2001 et sa fusion avec l'acquéreur en 2002*

(70) En août 2001 (à la suite de la conclusion du contrat de bail initial le 16 novembre 2000), l'État a décidé de vendre les actions qu'il détenait dans Tartu Agro AS.

(71) Le 2 octobre 2001, Tartu Agro AS a été vendue à OÜ Tartland ([18]) (ci-après la «décision administrative de cession des actions de Tartu Agro AS à OÜ Tartland») à l'issue d'une procédure d'appel d'offres restreint (ci-après la «privatisation»).

(72) L'offre d'OÜ Tartland a été retenue parce qu'elle était assortie d'un engagement en matière d'investissements plus intéressant que celle du soumissionnaire qui offrait le prix d'achat le plus élevé.

([15]) Voir point 9.3 du contrat de bail.

([16]) En vertu du point 16.3 du contrat de bail, le point de départ pour l'interprétation du caractère raisonnable est la manière dont, en moyenne, les mêmes personnes fonctionneraient dans certaines circonstances.

([17]) Ibid.

([18]) Gouvernement de la République d'Estonie, RTL 2001, 113, 1606, Acceptation de la meilleure offre pour l'achat des actions de Tartu Agro AS (*ASi Tartu Agro aktsiate ostupakkumise parimaks tunnistamine*), https://www.riigiteataja.ee/akt/86303?tegevus=salvesta-link, 8 janvier 2024.

(73) En novembre 2001, le contrat de vente des actions de Tartu Agro AS a été signé (ci-après le «contrat de vente»). Selon ce contrat:

a) le prix d'achat des actions de Tartu Agro était de […] EEK (environ […] EUR);

b) l'acheteur avait l'obligation de maintenir la production agricole et d'organiser les activités de Tartu Agro AS de manière que Tartu Agro AS maintienne la production agricole et exerce les activités suivantes: production de céréales et de foin (en tant que centre de semences), production de lait, production de viande et transformation de la viande;

c) l'acheteur avait l'obligation de […]; et

d) l'acheteur avait l'obligation de réaliser lui-même des investissements à long terme ou de gérer Tartu Agro AS de manière à ce qu'elle réalise des investissements à long terme […] suivant l'allocation annuelle par secteur spécifiée dans le contrat de vente, qui stipulait qu'entre 2001 et 2006, 21 140 000 EEK (1 400 000 EUR) devaient être investis dans la production agricole, les bâtiments, les terrains et les machines.

(74) À la suite de la cession d'actions susmentionnée, le 30 mai 2002, OÜ Tartland a fusionné avec Tartu Agro AS, cette dernière devenant l'entité acquéreuse, tandis que OÜ Tartland (ci-après la «société mère») cessait d'exister (ci-après la «fusion»).

2.5.4. *Modifications du contrat de bail*

(75) Le contrat de bail initial a été modifié plusieurs fois depuis 2004.

(76) Le montant du loyer a été renégocié et adapté trois fois. En outre, l'Estonie a augmenté à titre unilatéral le montant du loyer en 2020 afin de se conformer à la décision initiale (voir le considérant 15).

(77) Plus particulièrement, le 14 janvier 2005, le montant du loyer a été augmenté et porté à […] EEK ([…] EUR) au total par année civile. En outre, les parties ont convenu que le montant du loyer pouvait être modifié avec l'accord ou à la demande de l'une des parties tous les deux ans.

(78) Le 21 mars 2007, le montant du loyer a été augmenté et porté à […] EEK ([…] EUR) au total par année civile.

(79) Le 12 mai 2009, le montant du loyer annuel a été augmenté et porté à […] EEK ([…] EUR) au total pour l'année 2009. En outre, Tartu Agro AS était tenue d'acquitter la taxe foncière et d'investir au moins […] EEK ([…] EUR) par année civile dans des systèmes d'amélioration foncière.

(80) Les parties étaient convenues qu'à partir de 2010, le montant du loyer serait modifié pour tenir compte du paiement unique à la surface ([19]) de l'année précédente (voir le considérant 136). Elles étaient convenues que le montant du loyer devait s'élever à environ un tiers du paiement unique à la surface de l'année précédente, montant duquel seraient déduites les obligations du locataire d'acquitter la taxe foncière et de procéder aux investissements destinés à la modernisation des systèmes d'amélioration foncière.

(81) Le 29 décembre 2020, le ministère a augmenté à titre unilatéral le montant du loyer, avec effet rétroactif à compter du 1er janvier 2020, afin de se conformer à la décision initiale constatant que l'aide d'État avait été octroyée illégalement par l'Estonie à Tartu Agro AS (voir le considérant 15) ([20]).

(82) Le ministère a justifié l'augmentation par la décision initiale (voir les considérants 13 à 15). Dans cette décision, la Commission a considéré les statistiques du Bureau de la statistique comme une référence adéquate du prix du marché. Par conséquent, depuis 2020, le ministère augmente le montant du loyer à titre unilatéral en se fondant sur les données publiées par le Bureau de la statistique (voir les considérants 213 et 304), ainsi qu'il était demandé dans la décision initiale.

([19]) Le paiement unique à la surface est un régime simplifié d'aide au revenu de l'Union destiné aux agriculteurs en Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, à Chypre, en Lettonie, en Lituanie, en Hongrie, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie, qui a permis aux autorités nationales de mettre en œuvre des aides directes aux agriculteurs sans production à condition que ceux-ci maintiennent leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales et respectent des normes de base en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé et de bien-être des animaux.

([20]) Les autorités estoniennes ont confirmé, par lettre du 11 juin 2021, que Tartu Agro AS avait remboursé le montant du loyer révisé pour 2020, ainsi que cela avait été demandé dans la décision initiale.

(83) Bien que Tartu Agro AS ait payé le montant du loyer majoré unilatéralement, elle a indiqué que, selon l'issue de la procédure formelle d'examen de la Commission, elle pourrait introduire auprès du ministère une demande de remboursement de la différence entre le loyer contractuel et le loyer fixé sur la base des données publiées par le Bureau de la statistique. Cette augmentation unilatérale, qui constitue une modification substantielle du contrat de bail, ne relève pas du champ d'application de la décision (voir le considérant 29).

(84) En outre, le contrat de bail a été modifié neuf fois au titre d'accords entre les parties, mais ces modifications se limitaient à de légères diminutions de la superficie de la surface louée, sans incidence sur le montant du loyer.

2.5.5. *Le loyer versé par Tartu Agro AS*

(85) Tartu Agro AS n'a pas payé le montant du loyer annuel convenu dans le contrat de bail. Selon les autorités estoniennes, le loyer annuel effectivement versé par Tartu Agro AS chaque année au titre du contrat de bail jusqu'en 2019 (voir le considérant 29) est le suivant (voir tableau 1):

Tableau 1

Loyer annuel effectivement versé par Tartu Agro AS en 2000-2019

Année	Montant du loyer (EUR/an)	Année	Montant du loyer (EUR/an)
2000	[…]	**2011**	[…]
2001	[…]	**2012**	[…]
2002	[…]	**2013**	[…]
2003	[…]	**2014**	[…]
2004	[…]	**2015**	[…]
2005	[…]	**2016**	[…]
2006	[…]	**2017**	[…]
2007	[…]	**2018**	[…]
2008	[…]	**2019**	[…]
2009	[…]		
2010	[…]		

Source: autorités estoniennes.

(86) Les parties se sont entendues sur les modifications mineures de la surface louée, laquelle a été revue pendant la durée du contrat de bail, comme le montre le tableau suivant (voir tableau 2).

(87) En outre, seule une partie des terres louées sont des terres agricoles admissibles au bénéfice d'une aide au titre de la politique agricole commune (PAC) de l'Union, comme le montre le tableau suivant (voir tableau 2).

Tableau 2

Nombre d'hectares couverts par le contrat de bail et superficie admissible au bénéfice d'une aide au titre de la PAC (ha)

Année	Superficie totale	Admissible au bénéfice d'une aide au titre de la PAC	Année	Superficie totale	Admissible au bénéfice d'une aide au titre de la PAC
2000	3 089,17	[…]	**2012**	3 061,93	[…]
2001	3 089,17	[…]	**2013**	3 061,93	[…]
2002	3 089,17	[…]	**2014**	3 061,93	[…]

Année	Superficie totale	Admissible au bénéfice d'une aide au titre de la PAC	Année	Superficie totale	Admissible au bénéfice d'une aide au titre de la PAC
2003	3 083,49	[…]	**2015**	3 058,49	[…]
2004	3 080,93	[…]	**2016**	3 055,13	[…]
2005	3 080,93	[…]	**2017**	3 054,83	[…]
2006	3 080,93	[…]	**2018**	3 028,05	[…]
2007	3 068,70	[…]	**2019**	3 011,21	[…]
2008	3 068,70	[…]			
2009	3 067,16	[…]			
2010	3 061,93	[…]			
2011	3 061,93	[…]			

Source: autorités estoniennes.

(88) Le loyer annuel effectivement versé par Tartu Agro AS, converti en euros par hectare de terres arables et par an, est présenté dans le tableau ci-dessous (voir tableau 3).

(89) Lorsque le loyer annuel effectivement versé par Tartu Agro AS est converti en euros par hectare:

1) pour les années 2000 à 2003, le montant du loyer en euros par hectare a été calculé sur la base du nombre d'hectares de terres arables tel qu'il ressort du rapport Uus Maa (2 839,5 ha) (tableau 2), une évaluation d'experts envoyée par les autorités estoniennes en 2016 (voir les considérants 39 et 119); et

2) pour les années 2004 à 2019, le montant du loyer en euros par hectare a été calculé sur la base du nombre d'hectares admissibles au bénéfice d'une aide au titre de la PAC, comme indiqué dans le tableau 2 ci-dessus.

Tableau 3

Loyer annuel effectivement versé par Tartu Agro AS en 2000-2019 (EUR/ha)

Année	Loyer annuel versé par Tartu Agro AS (EUR/ha)	Année	Loyer annuel versé par Tartu Agro AS (EUR/ha)
2000	[…]	**2012**	[…]
2001	[…]	**2013**	[…]
2002	[…]	**2014**	[…]
2003	[…]	**2015**	[…]
2004	[…]	**2016**	[…]
2005	[…]	**2017**	[…]
2006	[…]	**2018**	[…]
2007	[…]	**2019**	[…]
2008	[…]		
2009	[…]		
2010	[…]		
2011	[…]		

2.5.6. *La taxe foncière acquittée par Tartu Agro AS*

(90) En Estonie, les propriétaires de terres sont tenus d'acquitter une taxe foncière calculée sur la valeur imposable des terres. Toutefois, les parties avaient convenu dans le contrat de bail initial que Tartu Agro AS prendrait à sa charge l'obligation d'acquitter les taxes foncières. Selon les autorités estoniennes, la taxe foncière acquittée par Tartu Agro AS pour les années au cours desquelles le contrat de bail initial a été signé, ainsi que pour les années où le montant du loyer a été renégocié ou ajusté à titre unilatéral, s'élève à (voir tableau 4):

Tableau 4

Taxe foncière acquittée par Tartu Agro AS (EUR/an)

Année	Taxe foncière (EUR/an)
2000	[…]
2004	[…]
2005	[…]
2007	[…]
2009	[…]

Source: autorités estoniennes.

2.5.7. *Investissements dans des systèmes d'amélioration foncière réalisés par Tartu Agro AS*

(91) Le 6 février 2023, les autorités estoniennes ont fourni des renseignements complémentaires sur l'engagement en matière d'investissements, à hauteur de […] EEK ([…] EUR) par année civile, en faveur du renouvellement des systèmes d'amélioration foncière, qui n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation de la décision initiale.

(92) Les autorités estoniennes ont expliqué que le renouvellement des systèmes d'amélioration foncière sur les terres appartenant à l'État faisant l'objet du contrat de bail était organisé par deux coopératives d'amélioration foncière ([21]).

(93) En vertu de la loi sur l'amélioration foncière (*Maaparandusseadus*), une coopérative d'amélioration foncière est une entité juridique de droit privé. Ses membres sont les propriétaires des systèmes d'amélioration foncière et d'autres parties à qui profitent les activités.

(94) En l'espèce, l'Estonie et Tartu Agro AS sont membres des deux associations d'amélioration foncière. Chacune des coopératives compte environ 200 autres membres. L'Estonie est le principal propriétaire des terres que ces deux coopératives ont la responsabilité d'entretenir.

(95) En outre, les autorités estoniennes ont expliqué que, de manière générale, les coopératives d'amélioration foncière collectent les fonds nécessaires à leurs investissements auprès de leurs membres. Toutefois, en ce qui concerne les terres faisant l'objet du contrat de bail, la majeure partie des investissements n'était pas financée par les membres des coopératives, mais par un soutien extérieur octroyé aux coopératives d'amélioration foncière.

(96) Les autorités estoniennes ont expliqué que, de 2004 à 2019, les coopératives d'amélioration foncière avaient obtenu une aide d'un montant total de 2 102 953,38 EUR en faveur de la réalisation d'investissements dans des systèmes d'amélioration foncière au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole ([22]) (ci-après le «FEOGA») et du Fonds européen agricole pour le développement rural (ci-après le «Feader») (ci-après, collectivement, les «Fonds de la PAC»). Une partie de ce montant, soit 1 410 024 EUR, a été utilisée pour investir dans des systèmes d'amélioration foncière sur les terres faisant l'objet du contrat de bail.

([21]) Il s'agit de la coopérative d'amélioration foncière Rahinge, enregistrée le 17 avril 2003 (numéro d'enregistrement 80186585), et de la coopérative d'amélioration foncière Jänese, enregistrée le 27 juillet 2005 (numéro d'enregistrement 80224305).

([22]) Le règlement (CE) nº 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209 du 11.8.2005, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2005/1290/oj) a créé deux fonds agricoles européens: le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), qui finance les mesures de marché, et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), qui finance les programmes de développement rural.

(97) Outre le soutien apporté au titre des Fonds de la PAC, les investissements ont été financés par les membres des coopératives.

(98) En accord avec les autorités estoniennes, de 2004 à 2019, un montant total de […] EUR a été financé et supporté par Tartu Agro AS en faveur des terres faisant l'objet du contrat de bail.

(99) Les autorités estoniennes ont expliqué que les investissements financés et réalisés par Tartu Agro AS, de 2004 à 2019, étaient les suivants (voir tableau 5):

Tableau 5

Engagement en matière d'investissements effectivement financés par Tartu Agro AS

Année	Engagement en matière d'investissements financés par Tartu Agro AS (EUR/an)
2004	[…]
2005	[…]
2006	[…]
2007	[…]
2008	[…]
2009	[…]
2010	[…]
2011	[…]
2012	[…]
2013	[…]
2014	[…]
2015	[…]
2016	[…]
2017	[…]
2018	[…]
2019	[…]
Total	[…]

2.5.8. *Données relatives au marché: fermages*

(100) En l'espèce, les données de prix relatives aux fermages se composent des données statistiques suivantes:

1) les données du Bureau de la statistique (section 2.5.8.1, voir le considérant 304); et

2) les loyers que rapportent les terres louées par le Conseil foncier (section 2.5.8.2, voir le considérant 314).

(101) En outre, étant donné que les baux fonciers dépendent de l'aide octroyée au titre du paiement unique à la surface, l'évolution de cette aide est pertinente aux fins de l'évaluation.

(102) Par ailleurs, la Commission disposait des trois rapports d'expertise externe (sections 2.5.8.3 à 2.5.8.5) suivants:

1) le rapport Uus Maa (voir les considérants 309 à 311);

2) le rapport Pindi Kinnisvara (voir les considérants 305 à 308); et

3) le rapport Domus (voir le considérant 313).

(103) Toutefois, le 6 février 2023, les autorités estoniennes ont explicitement retiré le rapport Pindi Kinnisvara du dossier, c'est-à-dire le rapport d'expertise externe visé au considérant 116, pour les raisons exposées au considérant 212. Au cours de la procédure d'examen, avant la décision initiale, les autorités estoniennes avaient présenté le rapport Uus Maa parce que les services de la Commission les avaient informées que le rapport Pindi Kinnisvara ne pouvait pas être considéré comme un rapport indépendant, ayant été commandé par le locataire.

(104) Bien que les autorités estoniennes aient retiré le rapport Pindi Kinnisvara, Tartu Agro AS fonde ses allégations sur ce rapport, de sorte qu'il fait toujours partie du dossier administratif.

(105) Le rapport Uus Maa et le rapport Domus fournissent des estimations de loyers pour des périodes déterminées. Dans ces rapports, les estimations de loyer du marché reposent sur une évaluation détaillée des parcelles louées. En revanche, le rapport Pindi Kinnisvara ne comportait aucune analyse des parcelles et ne fournissait pas d'estimation du prix du marché pour des périodes déterminées. En outre, les rapports d'expertise externe diffèrent considérablement les uns des autres dans la manière dont ils tiennent compte des obligations financières visées aux considérants 61 et 68.

2.5.8.1. Prix de marché des loyers: données publiées par le Bureau de la statistique

(106) Le 17 avril 2019 et 6 février 2023, les autorités estoniennes ont présenté des données statistiques provenant du Bureau de la statistique concernant les prix de marché des loyers des terres agricoles. Ces données sont disponibles dans une base de données publique dans un tableau intitulé PM59 ([23]).

(107) Les données publiées sur les loyers par année, par comté et par type de terres agricoles sont les suivantes (voir tableau 6 et tableau 7):

Tableau 6

Montants du loyer par année (Estonie) et par type de terres agricoles (EUR/ha)

Estonie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Terres arables					43	50	55	54	60	62	
Prairies permanentes					30	38	38	40	47	50	
Terres agricoles - total	21	25	26	35	40	48	52	52	58	60	64

Source: Bureau de la statistique.

Tableau 7

Montants du loyer par année (comté de Tartu) et par type de terres agricoles (EUR/ha)

Comté de Tartu	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Terres arables					52	58	65	61		77	
Prairies permanentes					39	44	45	62			
Terres agricoles - total					50	56	63	61		75	

Source: Bureau de la statistique.

([23]) Bureau de la statistique: base de données statistique, PM59, Prix des terres agricoles utilisées et loyers par hectare par comté, https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__pellumajandus__pellumajanduse-majanduslik-arvepidamine/PM59, 8 janvier 2024.

(108) Par lettre du 3 février 2023, les autorités estoniennes ont fait observer que le Bureau de la statistique publiait des données sur les loyers des terres agricoles depuis 2009. La source des données, les méthodes de collecte des données et les statistiques publiées sont différentes d'une année à l'autre. Des informations sur les terres arables et les prairies permanentes par comté ont été publiées pour les années 2013-2018.

(109) En particulier, les autorités estoniennes ont expliqué que, jusqu'en 2020, les données incluaient également les terres louées à titre non onéreux et les transactions entre parties liées qui ne reflètent pas nécessairement le prix du marché comme le veut la pratique courante (voir les considérants 213 et 304).

2.5.8.2. Prix de marché des loyers: données sur les opérations de location réalisées par le Conseil foncier

(110) Le 6 février 2023, les autorités estoniennes ont transmis à la Commission des données qui n'avaient pas été mises à la disposition de la Commission au cours de la procédure d'examen précédant la décision initiale et qui concernaient les opérations de location de terres agricoles réalisées par le Conseil foncier.

(111) Le Conseil foncier est une autorité publique estonienne qui organise des évaluations foncières, effectue des contrôles, vend des terres appartenant à l'État et loue des surfaces plus grandes adaptées à un usage agricole ou des terres arables qui pourraient avoir une utilité publique à l'avenir. Les loyers moyens qu'ont rapportés les terres agricoles louées dans le comté de Tartu — y compris celles louées à Tartu Agro AS — par le Conseil foncier lors d'enchères publiques au cours de la période 2005-2022 sont les suivants (voir tableau 8):

Tableau 8

Loyers perçus par le Conseil foncier (EUR/ha)

Année	Nombre d'enchères dans le comté de Tartu	Nombre d'enchères dans tous les comtés	Loyers moyens (EUR/ha) dans le comté de Tartu	Moyenne des loyers moyens (EUR/ha) dans tous les comtés
2005		9		34,60
2006	1	17	22	23,66
2007		36		36,92
2008		3		41,30
2009		15		52,90
2010	1	14	39,2	36,58
2011	1	14	59	55,88
2012	20	144	95,6	80,39
2013	17	174	218,6	122,31
2014	19	357	170	109,85
2015	18	386	181,2	107,63
2016	21	395	154	95,27
2017	23	428	136,5	88,00
2018	36	511	170,3	101,03
2019	62	517	168,6	115,13

Source: autorités estoniennes.

(112) Le Conseil foncier conclut généralement des contrats de bail pour une durée déterminée de cinq ans. Les terres sont louées ou vendues au prix/loyer le plus élevé offert lors d'enchères publiques. Ces enchères sont ouvertes à toutes les parties intéressées. Les offres sont transmises par voie électronique sous la forme d'enchères.

(113) Les plus offrants acquièrent à la fois le droit de louer les terres et le privilège de continuer à les utiliser à l'expiration du bail, soit en achetant les terres, soit en continuant à les louer sous réserve de la décision de l'État (considérant 144).

(114) Les locataires sont tenus de:

a) payer le loyer;

b) acquitter la taxe foncière; et

c) s'engager à maintenir les terres en bon état.

(115) En outre, en cas d'accord écrit avec le locataire, d'autres modifications et améliorations peuvent également être apportées aux terres louées en plus de l'entretien régulier. Ces coûts d'investissement seront ensuite compensés avec le loyer.

2.5.8.3. Prix de marché des loyers: estimation du bureau d'expertise externe Pindi Kinnisvara

(116) Le 3 octobre 2014, les autorités estoniennes ont présenté un rapport, commandé par Tartu Agro AS, daté du 12 avril 2013, sur les résultats d'une expertise réalisée par une agence immobilière privée, AS Pindi Kinnisvara (ci-après le «rapport Pindi Kinnisvara»). Toutefois, comme indiqué aux considérants 103 et 104, le 6 février 2023, les autorités estoniennes ont explicitement retiré le rapport Pindi Kinnisvara du dossier (voir également le considérant 305). L'évaluation présentée dans le rapport Pindi Kinnisvara avait pour objectif de répondre à la question suivante: «Quel est le prix locatif net, en euros par hectare et par an, pour des terres agricoles occupant une situation privilégiée dans le comté de Tartu, où environ 90 % des terres sont des terres arables, compte tenu de l'obligation du locataire de réaliser des investissements ciblés sur les terres arables (renouvellement des systèmes d'amélioration foncière, protection des végétaux, fertilisation à l'aide d'engrais minéraux, fertilisation à l'aide d'engrais organiques, chaulage, contrôle de la folle avoine et entretien des bas-côtés) qui s'élèvent à environ 104 EUR par hectare de terres arables par an?».

(117) Le rapport Pindi Kinnisvara conclut que le prix locatif net du marché pour des terres correspondant à celles décrites dans la question est compris entre 20 et 30 EUR par hectare de terres arables et par an. Ce rapport révèle que les contrats de bail n'imposent normalement pas d'obligation de réaliser des investissements ad hoc comparables à ceux mentionnés dans la question et conclut que les obligations financières liées à ces investissements ont une incidence sur le prix locatif net inversement proportionnelle au montant de l'obligation contractuelle par unité de surface de terres louées.

(118) En outre, ce rapport fait apparaître, sur la base des informations recueillies dans le cadre d'entretiens avec les agriculteurs, les prix de marché des loyers suivants:

Tableau 9

Montants du loyer selon le rapport Pindi Kinnisvara (EUR/ha)

Type de contrat:	Estimation des prix du marché des terres louées selon le rapport Pindi Kinnisvara
Contrats existants	Entre 30 EUR et 50 EUR par hectare
Renouvellement de contrats actuellement en vigueur et nouveaux contrats	Entre 50 EUR et 100 EUR par hectare
Zones bien implantées du point de vue logistique et compétitives	Le loyer est parfois supérieur à 100 EUR par hectare

Source: rapport Pindi Kinnisvara du 12 avril 2013.

2.5.8.4. Prix de marché des loyers: estimation du bureau d'expertise externe Uus Maa

(119) Le 1er février 2016, les autorités estoniennes ont présenté un rapport daté du 10 décembre 2015 concernant les résultats d'une évaluation réalisée par une agence immobilière privée, Uus Maa Tartu büroo OÜ (ci-après le «rapport Uus Maa»). Ce rapport avait été commandé par les autorités estoniennes, tandis que le rapport Pindi Kinnisvara l'avait été par Tartu Agro AS.

(120) Le rapport Uus Maa rendait compte de l'expertise des terres faisant l'objet du contrat de bail. Le rapport décrit en détail les caractéristiques des parcelles, y compris les droits de construction, l'utilisation des terres et la qualité des terres.

(121) Cette évaluation poursuivait deux objectifs: premièrement, évaluer la valeur locative sur le marché des actifs au cours de la période 2000-2014, c'est-à-dire le loyer que l'actif rapporterait très probablement sur le marché libre; deuxièmement, évaluer si la clause 10.2 du contrat de bail concernant les obligations financières dudit contrat (considérant 68) était une pratique normale du marché.

(122) Le rapport Uus Maa révèle que, au début des années 2000, les contrats de bail étaient plutôt sommaires et génériques, ne contenant que des clauses relatives au loyer et aux modalités de paiement. Le rapport décrit en quoi les obligations d'amélioration foncière et d'entretien régulier des bas-côtés sont les obligations des locataires, en tant qu'utilisateurs et bénéficiaires du bien, mais souligne que ces obligations ont été incluses dans les contrats de bail en termes génériques, alors que le contrat de bail décrit en détail comment les dépenses d'entretien annuelles devraient être utilisées. En outre, le rapport note que la construction ou le remplacement de systèmes d'amélioration foncière constitue un investissement dans le bien du propriétaire et que, si cela a été convenu, il s'agit d'une charge importante qui vient s'ajouter au paiement du loyer et qui est généralement aussi précisée explicitement dans les contrats.

(123) Le rapport Uus Maa conclut qu'il n'est pas usuel d'inclure des obligations financières dans les contrats de bail, sous une forme pécuniaire mesurable, et que le contrat de bail ne peut en aucun cas être qualifié de normal compte tenu de sa durée et du nombre d'hectares à louer. Le rapport Uus Maa reconnaît qu'en raison, principalement, de la durée du contrat de bail, il était important de préciser que l'utilisation prévue et la fertilité des terres devaient être maintenues.

(124) Le rapport Uus Maa examine également la manière dont la culture de la prise à bail a évolué, ainsi que, par la suite, à partir de 2005 essentiellement, comment l'obligation d'acquitter la taxe foncière et les autres charges liées au bail, soit l'impôt sur le revenu, principalement, a été ajoutée aux contrats de bail et comment, depuis 2010, des clauses relatives à l'utilisation prévue des terres et à la démarche prudente en matière agronomique sont ajoutées aux contrats de bail de manière générique, de sorte que chaque locataire décide des ressources à utiliser et du montant à investir, en fonction du type de culture concerné et de la nature et de la localisation des terres louées.

(125) En ce qui concerne les loyers du marché, le rapport Uus Maa fournit des données sur les terres arables dans le comté de Tartu (section 7.1 du rapport) et sur l'évolution, au cours des 15 dernières années, des loyers des terres faisant l'objet du contrat de bail (section 8.2.2 du rapport). Le rapport ne fournit des estimations que par périodes ([24]): 2000-2004 (avant l'adhésion de l'Estonie à l'Union), 2005-2009 et 2010-2014 (voir tableau 11 et tableau 12).

(126) En ce qui concerne la période antérieure à l'adhésion de l'Estonie à l'Union, le rapport explique que, à l'époque du contrat de bail initial (c'est-à-dire en 2000) et avant l'adhésion de l'Estonie à l'Union, rien ne laissait présager une augmentation exponentielle imminente des terres arables et les baux n'étaient pas particulièrement courants. Les conclusions du rapport sont les suivantes:

a) le loyer des terres louées dans le comté de Tartu ne s'appliquait qu'aux terres arables dans un état acceptable et s'élevait à 100 EEK par hectare (6,4 EUR/ha) en 2000. Aucun paiement n'a été effectué pour les tourbières, les polders et les prairies, étant donné qu'il n'existait pas de marché locatif pour ces espaces; et

b) le montant du loyer des terres couvertes par le contrat de bail, pour la période 2000-2004, est estimé entre 6 et 10 EUR/ha.

([24]) Le rapport ne fournit pas d'estimation du loyer par année, mais pour la période 2000-2004.

(127) Plus particulièrement, pour les années 2001-2003, le rapport Uus Maa explique que ce n'est qu'à partir de 2001, date à laquelle l'adhésion de l'Estonie à l'Union est devenue probable, que des contrats de bail ont commencé à être conclus en nombre. Le rapport établit que:

a) le montant du loyer des terres arables dans le comté de Tartu s'élevait à environ 10 EUR/ha; et

b) en ce qui concerne le montant du loyer des terres faisant l'objet du contrat de bail, le rapport ne fournit pas de données précises, mais, comme indiqué au considérant 125, il établit que, pour la période 2000-2004, le montant du loyer est estimé entre 6 et 10 EUR/ha.

(128) Pour 2004, les conclusions du rapport Uus Maa sont les suivantes:

a) dans le comté de Tartu, le montant du loyer le plus bas est estimé à 10 EUR/ha; et

b) le montant du loyer des terres faisant l'objet du contrat de bail n'est pas établi annuellement mais, comme expliqué au considérant 126, pour la période 2000-2004, il est estimé entre 6 et 10 EUR/ha.

(129) Pour la période 2005-2009, les conclusions du rapport Uus Maa sont les suivantes:

a) le montant du loyer des terres arables dans le comté de Tartu est compris entre 10 EUR/ha et 20 EUR/ha; et

b) le montant du loyer des terres faisant l'objet du contrat de bail est estimé entre 10 et 20 EUR/ha.

Tableau 10

Estimation du montant du loyer des terres faisant l'objet du contrat de bail (EUR/ha)

	2000-2004	2005 – 2009	2010 – 2014
Terres	6-10	**10**-20	30-50

Tableau 11

Estimation du montant du loyer des terres dans le comté de Tartu (EUR/ha)

	2000	2001-2003	2004	2005 – 2009	2010 – 2014
Terres	6,4	10	**10-20**	10-20	25-60

(130) Le rapport souligne l'incidence que pourrait avoir l'adhésion possible de l'Estonie à l'Union sur le montant des fermages. Il y est noté que des contrats de bail foncier ont également été conclus pour une durée de deux à trois ans, dans l'optique de l'adhésion à l'Union qui pourrait avoir une incidence sur le marché foncier et sur les niveaux des loyers.

(131) Le rapport Uus Maa distingue les pratiques normales du marché observées sur les terres mises en location entre 2000 et 2014 selon les trois périodes suivantes (voir tableau 12):

Tableau 12

Pratiques du marché sur les terres faisant l'objet du contrat de bail selon le rapport Uus Maa

	2000 – 2004	2005 – 2009	2010 – 2014
Taxe foncière	Payée par le locataire	Payée par le locataire	Payée par le propriétaire
Obligations contractuelles supplémentaires du locataire	Sans objet	Renouvellement des systèmes d'amélioration foncière et nettoyage des fosses septiques – pas de dimension monétaire	Utilisation ciblée des terres, conformément aux conditions agrotechniques
Modification du montant des loyers dans les contrats de bail	—	—	Augmentation annuelle de 5 %

(132) Le rapport Uus Maa indique que l'existence du contrat de bail n'influence pas le résultat tel qu'il a été évalué sur la base de l'objectif de l'évaluation. Il y est noté que, compte tenu de la localisation, de la taille et de l'état des terres, la liquidité peut être considérée comme étant élevée. En outre, le rapport fait remarquer que l'évaluation est d'une exactitude moyenne et que le loyer réel peut varier de plus ou moins 20 %.

(133) En ce qui concerne les obligations accessoires et les autres droits et obligations contractuels du locataire, le rapport Uus Maa indique que les améliorations apportées par le locataire et préalablement convenues par écrit avec le bailleur deviennent la propriété du bailleur, qui doit s'engager à les acquérir à leur valeur usuelle à l'expiration du contrat de bail (voir considérant 69).

(134) En outre, le rapport Uus Maa donne une vue d'ensemble du marché en Estonie et, en particulier, du marché des terres agricoles dans le comté de Tartu.

(135) En ce qui concerne les données publiées par le Bureau de la statistique, le rapport Uus Maa note que, depuis 2009, le Bureau de la statistique collecte des données sur le montant des loyers des terres agricoles, mais que le loyer moyen réel des terres arables a en réalité été plus élevé que celui indiqué par ces statistiques (voir les considérants 109, 213 et 214).

(136) En outre, le rapport fait observer que, depuis l'introduction du régime de paiement unique à la surface (ci-après le «RPUS»), les loyers des terres arables sont directement liés aux taux unitaires du paiement unique à la surface, dont ils découlent implicitement (voir le considérant 80). Le rapport compile les versements suivants au titre du RPUS (voir tableau 13):

Tableau 13

Aide octroyée au titre du paiement unique à la surface en Estonie selon le rapport Uus Maa (EUR/ha)

Année	Aide au titre du paiement unique à la surface (EUR/ha)	Année	Aide au titre du paiement unique à la surface (EUR/ha)
2004	26,46	**2010**	80,90
2005	33,66	**2011**	91,10
2006	42,17	**2012**	100,48
2007	48,55	**2013**	109,20
2008	59,60	**2014**	114,09
2009	70,80		

2.5.8.5. Prix de marché des loyers: estimation basée sur le bureau d'expertise externe Domus Kinnisvara

(137) Le 7 février 2023, les autorités estoniennes ont présenté un rapport sur les résultats d'une expertise des terres louées à Tartu Agro AS réalisée par une agence immobilière privée, Domus Kinnisvara (ci-après le «rapport Domus»).

(138) Le rapport Domus était daté du 14 mars 2020, avec une date de valeur ([25]) fixée au 18 février 2020.

(139) L'objectif de l'évaluation était de présenter le montant du loyer et le prix du marché afin de déterminer le prix de départ des terres lors d'une vente aux enchères.

(140) Il découle de l'objectif de l'évaluation, et des conclusions du rapport Domus, que le contrat de bail en cause (voir le considérant 55), dont la date d'expiration est fixée au 15 novembre 2025, n'est pas pris en considération dans l'évaluation.

(141) Le rapport Domus note, sans autre forme d'analyse, […].

([25]) La date de valeur est la date à laquelle le résultat de l'évaluation (loyer) est arrêté.

(142) Le rapport Domus a analysé le montant des loyers des terres louées par les agriculteurs dans le comté de Tartu en 2020.

(143) La Commission note que la période couverte par la présente enquête s'achève le 31 décembre 2019 (considérant 15). Par conséquent, l'estimation du montant des loyers pour 2000 fournie dans le rapport Domus n'est pas pertinente en l'espèce. Toutefois, dans un souci de transparence, la Commission note que, selon ce rapport, la superficie totale faisant l'objet des contrats de bail était de 667,14 ha, le prix annuel médian de 140 EUR par hectare et le loyer annuel moyen de 150 EUR par hectare. Les loyers moyens étaient inférieurs dans la municipalité de Peipsi et plus élevés à Tartu. Le rapport Domus fait remarquer que, selon le Conseil foncier, le prix annuel médian des terres louées par l'État dans le comté de Tartu en 2019 était de 174 EUR par hectare et le prix moyen de 186 EUR par hectare, tandis que pour les prairies, le prix médian était de 59 EUR par hectare et le prix moyen de 73 EUR par hectare.

(144) Le rapport Domus conclut que, étant donné que les loyers des enchères organisées par l'État sont généralement plus élevés que les loyers dans le secteur privé, le prix de départ lors des enchères publiques pour le loyer annuel moyen des terres louées par les agriculteurs dans le comté de Tartu est de 150 EUR par hectare. Le rapport Domus estime que l'exactitude du résultat de l'évaluation varie de plus ou moins 10 % par rapport au prix de départ estimé.

2.5.9. *La qualité des terres louées à Tartu Agro AS*

(145) Les informations relatives à la qualité des terres louées proviennent des sources suivantes:

1) le rapport Domus;

2) le rapport Uus Maa; et

3) les données du Conseil foncier.

(146) Le rapport Pindi Kinnisvara (voir les considérants 104 et 305 à 308) n'évalue pas la qualité des terres louées à Tartu Agro AS et il ne contient donc aucune information utile sur la qualité des terres louées. Il indique toutefois que l'objectif de l'évaluation était d'estimer la valeur des terres agricoles occupant une situation privilégiée dans le comté de Tartu (considérant 116).

(147) Les parties ont également exprimé leur point de vue sur la qualité des terres louées.

2.5.9.1. Informations sur la qualité des terres issues du rapport Uus Maa

(148) En ce qui concerne la qualité des terres louées, le rapport Uus Maa a analysé en détail les 52 unités cadastrales suivantes, leur qualité, leur utilisation et leur localisation. Le rapport conclut, à propos du type de sol, que la grande majorité des terres en cause sont des terres arables cultivées de qualité moyenne, d'après la carte des sols du Conseil foncier, des terres arables cultivées de bonne qualité et des unités de terres individuelles sur des terres arables de type prairie (voir tableau 14).

Tableau 14

Utilisation des unités cadastrales louées (rapport Uus Maa)

Zone	Superficie totale (ha)	dont terres arables (ha)	Nombre d'unités cadastrales
Raudteepõllu	35,47	33,76	1
Tartu Agro AS ([26])	1 378,40	1 283,69	22
Biopõllu	29,03	28,31	1
Briti	5,18	4,48	1
Eerika	17,85	17,56	1
Eerike	10,55	10,54	1

([26])

Zone	Superficie totale (ha)	dont terres arables (ha)	Nombre d'unités cadastrales
Eino	93,17	81,05	2
Haavakannu	12,47	12,18	2
Heinaseemne	2,56	2,34	1
Kandipõllu	141,80	123,70	1
Koolipõllu	38,30	37,80	1
Liivaaugu	26,60	19,50	1
Malle	5,00	4,86	1
Muide	16,72	16,33	1
nº 4495104	324,43	303,44	5
nº 4495304	4,20	4,17	2
Olevi	133,72	129,76	1
Oraspõllu	55,80	54,40	1
Pikapõllu	697,10	631,10	1
Põllu	3,69	3,50	1
Prosta	5,10	5,08	1
Saviaugu	9,80	9,50	1
Voore-Rähni	23,05	22,45	2
Total (ha)	**3 069,99**	**2 839,50**	**52**

(149) Comme l'indique le tableau suivant (voir tableau 15), 22 % des terres arables ont été considérées comme étant de bonne qualité et 78 % comme étant de qualité moyenne.

Tableau 15

Qualité des unités cadastrales louées (rapport Uus Maa)

Classement des zones selon leur qualité	Superficie totale (ha)	dont terres arables (ha)
Moyenne	**2 429,30**	**2 224,22**
Raudteepõllu	35,47	33,76
AS Tartu Agro	1 050,33	959,66
Eerika	17,85	17,56
Eino	93,17	81,05
Haavakannu	1,48	1,45
Kandipõllu	141,80	123,70
Liivaaugu	26,60	19,50
nº 4495104	185,94	181,98
nº 4495304	4,20	4,17
Olevi	133,72	129,76
Pikapõllu	697,10	631,10

Classement des zones selon leur qualité	Superficie totale (ha)	dont terres arables (ha)
Põllu	3,69	3,50
Prosta	5,10	5,08
Saviaugu	9,80	9,50
Voore-Rähni	23,05	22,45
Bonne	**640,69**	**615,28**
AS Tartu Agro	328,07	324,03
Biopõllu	29,03	28,31
Briti	5,18	4,48
Eerike	10,55	10,54
Haavakannu	10,99	10,73
Heinaseemne	2,56	2,34
Koolipõllu	38,30	37,80
Malle	5,00	4,86
Muide	16,72	16,33
nº 4495104	138,49	121,46
Oraspõllu	55,80	54,40
Total général	**3 069,99**	**2 839,50**

(150) Le rapport Uus Maa note que le score du sol, ou bonite, exprimé sous la forme d'un indicateur numérique dans un système à 100 points, donne la meilleure idée de la qualité des terres arables.

(151) Le rapport Uus Maa conclut que, pour les terres louées à Tartu Agro AS, cet indicateur est supérieur à la moyenne des sols fertiles en Estonie et dans le comté de Tartu.

(152) Selon ce rapport, la superficie totale des surfaces occupées par des bâtiments, des terres boisées et des terres moins fertiles s'élève à 5 %. En ce qui concerne le type de sol, la grande majorité des terres en cause sont des terres arables de qualité moyenne ainsi que des terres arables de bonne qualité.

(153) En ce qui concerne la qualité globale des actifs, le rapport Uus Maa distingue trois catégories de qualité: A, B et C (A étant le plus élevé et C le plus bas), et explique que, pour déterminer la catégorie de qualité, chaque facteur est évalué séparément sur l'échelle de A à C, comme indiqué, et que l'évaluation globale des terres est le résultat de l'évaluation des trois facteurs.

(154) Le rapport Uus Maa conclut que toutes les unités de terres évaluées relèvent de la catégorie AA.

2.5.9.2. Informations sur la qualité des terres issues du rapport Domus

(155) Le rapport Domus a évalué en détail 1 373,91 ha qui ont été loués à Tartu Agro AS. Les caractéristiques de ces unités cadastrales ont été examinées de près, y compris la qualité des sols et l'utilisation des parcelles en tant que terres arables, prairies, forêts ou autres surfaces.

(156) Le rapport Domus conclut que la qualité globale des actifs, sur l'échelle de A à C (A étant le plus élevé et C le plus bas), est de B - -.

(157) Il relève quatre facteurs positifs (un vaste ensemble de champs mitoyens dans une même zone; des terres arables cultivées et des prairies entretenues; des terres arables et des prairies admissibles au bénéfice de l'aide au titre de la PAC; des unités cadastrales pour la plupart adjacentes à la voie publique) et un facteur négatif (sur certaines unités cadastrales, la qualité du sol est moins bonne).

(158) Le rapport Domus s'est fondé sur des opérations de référence pour évaluer la valeur de vente des terres. Afin de comparer les opérations de référence avec les actifs dont la valeur est estimée, certaines caractéristiques ont été analysées en détail et les opérations de référence ont été ajustées en conséquence. L'objectif de cet ajustement était de voir dans quelle mesure une différence dans un paramètre d'un actif évalué modifie la valeur de marché de l'opération de référence.

(159) L'évaluation du rapport Domus se penche sur les éléments suivants: la période de l'opération, l'effet d'échelle (la taille de la surface), la proportion de terres arables, la compacité, la fertilité des sols, l'état des terres arables, la destination, l'admissibilité au bénéfice d'une aide au titre de la PAC, l'accès.

2.5.9.3. Informations sur la qualité des terres issues des données du Conseil foncier

(160) Le 6 février 2023, par lettre datée du 3 février 2023, le ministère des affaires rurales a transmis à la Commission des données sur la classification des terres louées à Tartu Agro AS, dans le comté de Tartu et en Estonie, en fonction de leur qualité.

(161) Les autorités estoniennes ont expliqué que la fertilité des sols des terres agricoles dépendait également de nombreux autres facteurs notables, mais que la classification des sols — selon une évaluation de leurs caractéristiques à long terme — était un indicateur mesurable.

(162) Ces données montrent que la classification moyenne pondérée des terres agricoles louées par le Conseil foncier est légèrement meilleure (44 point s) que la classification moyenne en Estonie (41 point s) et que la classification moyenne pondérée des terres agricoles louées dans le comté de Tartu est de 45 points.

(163) En ce qui concerne les terres agricoles louées à Tartu Agro AS, la moyenne pondérée de la classification est de 47 points, dans une fourchette allant de 32 à 62 points.

3. OBSERVATIONS DE L'ESTONIE ET DES PARTIES INTÉRESSÉES AVANT L'ARRÊT DU TRIBUNAL

3.1. Observations de l'Estonie avant l'arrêt du Tribunal

(164) L'Estonie est revenue sur sa position et les arguments qu'elle a présentés sont sensiblement différents avant et après l'arrêt rendu par le Tribunal, notamment en ce qui concerne l'existence de l'aide (voir les considérant 184 et 216). Toutefois, étant donné que l'Estonie n'a pas formellement retiré les arguments qu'elle avait invoqués précédemment, ceux-ci sont également présentés par la Commission.

(165) Avant l'arrêt du Tribunal, l'Estonie avait fait observer que le droit national, à l'époque de la signature du contrat de bail, avait été respecté durant la procédure d'appel d'offres.

(166) En ce qui concerne la transparence et la non-discrimination, les autorités estoniennes ont expliqué que la société Aiu Põllumajanduse OÜ avait été exclue des négociations, car elle ne remplissait pas les conditions énoncées dans l'annonce de l'appel d'offres (considérants 52 et 53).

(167) Plus particulièrement, son dossier de candidature ne contenait ni décision de son conseil d'administration de participer à l'appel d'offres, ni fiche d'immatriculation de la société au registre du commerce, ce qui aurait démontré sa capacité juridique. Le fait qu'il était obligatoire de présenter ces documents ressortait clairement des paragraphes 32 et 55 des règles. Ces documents étaient nécessaires pour permettre à l'autorité chargée de la procédure d'appel d'offres de s'assurer que l'entreprise existait réellement et que la personne [physique] qui soumettait l'offre était autorisée à représenter la personne morale.

(168) Aiu Põllumajanduse OÜ n'a pas fourni ces informations et, dès lors, le ministère s'est trouvé dans l'obligation d'exclure cette société de l'appel d'offres, conformément au paragraphe 33 des règles. Par conséquent, selon les autorités estoniennes, la procédure d'appel d'offres n'était entachée ni de discrimination, ni d'absence de transparence.

(169) Pour ce qui est du plan d'affaires, les autorités estoniennes ont expliqué qu'aucune condition particulière ne s'appliquait en 2000, mais qu'il était normal qu'un plan d'affaires comporte des parties présentant une idée commerciale, les ressources, des prévisions financières (y compris une analyse coûts/avantages), une évaluation des risques, etc. Le plan d'affaires était nécessaire pour permettre d'apprécier la vision et les possibilités du soumissionnaire quant à l'utilisation des terres agricoles, y compris l'entreposage de la réserve nationale de semences et la propagation de variétés de semences à haut rendement conformément aux normes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la base des prévisions financières fournies.

(170) Selon les autorités estoniennes, le plan d'affaires de Tartu Agro AS contenait les informations demandées aux fins des décisions à prendre.

(171) Le plan d'affaires d'Aiu Põllumajanduse OÜ ne contenait aucune explication sur la manière dont l'entreprise entendait réaliser sa vision. Le rapport du comité d'évaluation indique ce qui suit: «Le plan d'affaires présenté ne remplit pas les conditions; il n'inclut ni analyse ni planification que ce soient. Le loyer proposé est de 200 EEK/ha, mais il n'apparaît pas clairement de quelle manière le versement du loyer sera assuré». Les autorités estoniennes ont donc jugé qu'elles ne pouvaient être assurées de ce que la situation financière, l'expérience et la capacité d'Aiu Põllumajanduse OÜ lui permettraient de payer le loyer qu'elle proposait tout au long de la durée du contrat de bail. De même, elles ne comprenaient pas clairement de quelle manière Aiu Põllumajanduse OÜ aurait pu garantir que les conditions énoncées dans l'annonce de l'appel d'offres seraient remplies.

(172) S'agissant de la question de savoir si l'appel d'offres était inconditionnel, les autorités estoniennes ont indiqué que la décision d'imposer une condition supplémentaire dans l'appel d'offres (considérant 44), selon laquelle l'activité de production agricole de Tartu Agro AS devrait être maintenue, n'était pas soumise à condition. Cette condition liée au maintien de l'activité de production agricole de Tartu Agro AS énoncée dans l'avis d'appel à la concurrence ne visait pas les activités de Tartu Agro AS en tant que société, mais elle était liée plutôt à la production agricole de celle-ci, à savoir la nécessité et l'obligation de propager certaines variétés particulières de semences à haut rendement, qui répondent aux normes de l'OCDE, et de les entreposer pour la réserve nationale de semences. En conséquence, selon les autorités estoniennes, cette condition était objectivement justifiée.

(173) En outre, selon les autorités estoniennes, la condition de propager et d'entreposer des semences était objective et permettait à l'ensemble des parties intéressées de participer à l'appel d'offres. Aucune méthode particulière n'était prescrite aux participants à l'appel d'offres. Au contraire, le but était de veiller à ce qu'un éventail aussi large que possible d'entreprises agricoles puisse participer à l'appel d'offres. Ainsi, le ministère n'avait pas fixé de limites de temps ou d'espace pour remplir la condition de maintien de la production agricole et chaque partie entendant participer à l'appel d'offres avait la possibilité de décider elle-même de la manière dont elle s'acquitterait de l'obligation de propager et d'entreposer les variétés de semences en question.

(174) À l'origine, cette condition de propagation de semences, qui répondent aux normes de l'OCDE, et d'entreposage de celles-ci pour la réserve nationale de semences, avait été introduite sur le fondement du décret n° 55 du ministre de l'agriculture du 30 avril 1997. Ce décret imposait la propagation et l'entreposage des semences à la société à laquelle Tartu Agro AS a succédé: l'exploitation agricole d'État de Tartu.

(175) Au vu de ce qui précède, les autorités estoniennes ont considéré que la procédure d'appel d'offres avait été mise en œuvre de manière transparente, non discriminatoire et inconditionnelle.

(176) Les autorités estoniennes ont par ailleurs fait valoir que le montant du loyer était comparable au prix du marché, et ce pour les raisons exposées ci-après. Premièrement, la qualité des terres n'a pas été correctement prise en compte dans la décision d'ouvrir la procédure, car au moins 12,34 % des terres louées n'étaient pas aptes à la production agricole. Plus précisément, 377,92 ha au total consistent en i) 42,4 ha de terres boisées, ii) 260,5 ha de prairies permanentes, à savoir la zone inondable du fleuve Emajõgi (prairies naturelles), et iii) 75,02 ha de routes, de chemins et de fossés entre parcelles cadastrales. Les parcelles cadastrales présentaient également des routes, des chemins et des fossés dont la superficie totale a été arpentée.

(177) Deuxièmement, au moment de l'appel d'offres, les producteurs agricoles d'Estonie se caractérisaient par une capacité économique très faible. Selon les informations disponibles en 2001, la taille moyenne d'une exploitation agricole était de 15,6 ha. Au total, 24 exploitations étaient d'une taille supérieure à 2 000 ha, dont huit seulement correspondaient à l'objet de l'appel d'offres dans la mesure où elles disposaient d'une zone agricole utilisée dépassant les 3 000 ha. En conséquence, seuls quelques producteurs agricoles, en nombre très limité, étaient intéressés par la prise à bail de plus de 3 000 ha de terres agricoles à utiliser aux fins prévues, prêts à prendre le risque et en ayant la capacité.

(178) Troisièmement, l'absence d'un marché locatif limite également le montant possible du loyer. À l'époque où le contrat de bail a été signé, l'utilisation des terres était généralement autorisée à titre non onéreux pour éviter que celles-ci ne soient abandonnées. Pour cette raison, le ministère devait se montrer à la fois raisonnable et souple dans la formulation de ses exigences.

(179) Quatrièmement, les autorités estoniennes ont affirmé que les engagements financiers devraient être considérés comme constituant un revenu locatif pour le ministère.

(180) À cet égard, les autorités estoniennes ont rappelé que les investissements dans le système d'amélioration foncière n'étaient pas facultatifs mais qu'ils étaient imposés par le contrat de bail et par la loi. Conformément à l'article 16, paragraphe 1, de la loi sur l'amélioration foncière (*Maaparandusseadus*) ([27]) en vigueur à l'époque, le renouvellement d'un système d'amélioration foncière était une obligation faite au propriétaire des terres, qui, en l'espèce, était l'État. Cependant, conformément au contrat de bail, Tartu Agro AS était tenue de conserver les parties et les servitudes et droits essentiels des terres louées dans un état témoignant d'une bonne gestion et de les remplacer, si nécessaire. À cet égard, les autorités estoniennes ont fait valoir qu'il aurait été dans l'intérêt de n'importe quel investisseur privé fonctionnant dans n'importe quelles conditions de marché de transférer ces obligations et ce risque au locataire.

(181) Pour ces raisons, les autorités estoniennes ont affirmé que les investissements dans le système d'amélioration foncière devraient être considérés comme faisant partie du revenu locatif du ministère en sus du loyer à verser au titre du contrat de bail et qu'il devrait en être tenu compte dans l'appréciation visant à déterminer si le contrat de bail est conforme aux conditions du marché.

(182) En ce qui concerne les dépenses engagées pour l'entretien des terres et l'amélioration de la qualité des sols, les autorités estoniennes ont fait valoir qu'elles étaient indispensables pour garantir que les terres agricoles demeurent utilisables pour une période plus longue. Sans ces dépenses, la qualité des terres agricoles louées et leur valeur sur le plan économique auraient chuté. Le fait que les dépenses engagées par Tartu Agro AS pour améliorer l'équilibre des nutriments dans le sol entraînaient une stabilisation de la fertilité des sols est confirmé par le Centre de recherche agricole. Ainsi, il était à la fois rentable et nécessaire que l'État conclue le contrat de bail sous cette forme. Les obligations revenant au locataire signifiaient que l'État n'avait pas lui-même à supporter les coûts, mais qu'il pouvait les transférer à Tartu Agro AS en sus du montant du loyer.

(183) En ce qui concerne l'acquittement des taxes, en application des articles 3 et 10 de la loi sur la taxe foncière ([28]) (*Maamaksuseadus*), la taxe foncière doit être acquittée par le propriétaire ou par l'utilisateur des terres. L'utilisateur des terres doit acquitter cette taxe si les terres n'ont pas été réenregistrées selon la procédure prévue dans la loi portant réforme foncière (*Maareformi seadus*). Conformément aux dispositions de cette loi, l'État estonien aurait été tenu d'acquitter la taxe foncière.

(184) Les autorités estoniennes étaient donc d'avis que le montant du loyer, et compte tenu du niveau des autres obligations financières, aurait été conforme aux conditions du marché étant donné qu'il était comparable, voire dépassait, un montant de loyer comparable sur le marché en question.

(185) Selon les autorités estoniennes, le ministère souhaitait tirer le maximum possible de recettes locatives des terres.

(186) Les autorités estoniennes ont considéré par ailleurs que le choix de signer le contrat de bail initial avec Tartu Agro AS, à l'issue de l'appel d'offres, n'était pas sélectif étant donné que la sélection de Tartu Agro AS avait été effectuée d'une manière transparente, non discriminatoire et inconditionnelle. L'État a agi de manière logique dans cette procédure de sélection, avec diligence et conformément à la législation nationale en vigueur à l'époque à laquelle la procédure d'appel d'offres a été mise en œuvre. De même, les autorités estoniennes n'ont pas adhéré à l'évaluation proposée dans la décision d'ouvrir la procédure, selon laquelle les mesures sont susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres. Les autorités estoniennes ont fait valoir que le fait que les mesures sont susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres est purement hypothétique et que la Commission n'avait pas expliqué quels seraient les effets du contrat de bail ni de quelle manière précisément il fausserait la concurrence et affecterait les échanges. Aussi, il n'est pas à exclure que l'éventualité selon laquelle le contrat de bail fausse la concurrence et affecte les échanges entre États membres soit purement hypothétique.

([27]) Loi sur l'amélioration foncière RT I 1994, 34, 534, https://www.riigiteataja.ee/akt/24638.
([28]) Loi sur la taxe foncière, RT I 1996, 41, 797.

3.2. **Observations de Tartu Agro AS avant l'arrêt du Tribunal**

(187) Tartu Agro AS a maintenu sa position avant et après l'arrêt du Tribunal, en y ajoutant des arguments supplémentaires.

(188) Tartu Agro AS a affirmé ne pas avoir reçu d'aide d'État illégale du gouvernement estonien en 2000 puisqu'elle considérait ne pas avoir bénéficié d'un quelconque avantage économique à quelque moment que ce soit au titre du contrat de bail.

(189) Selon Tartu Agro AS, le contrat de bail a été conclu dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, conformément à la législation en vigueur à l'époque de la signature.

(190) S'agissant de la question de savoir si l'appel d'offres pour le bail foncier était inconditionnel, Tartu Agro AS a mentionné l'importance de s'assurer que la société avait des moyens de production, sous la forme de terres agricoles, avant la privatisation en 2001. Sinon, personne n'aurait souhaité se porter acquéreur des actions de Tartu Agro AS, avec pour résultat que la valeur de celles-ci serait tombée à zéro. Si tel avait été le cas, l'État n'aurait pas été un investisseur privé agissant conformément aux principes de l'économie de marché. Par conséquent, pour procéder à la vente des actions et en obtenir également le prix le plus élevé possible, la location des terres devait s'accompagner d'une condition visant le maintien des activités agricoles de Tartu Agro AS. Selon Tartu Agro AS, cette condition était formulée de manière suffisamment indéfinie dans l'appel d'offres pour permettre à l'ensemble des soumissionnaires de proposer leur propre vision quant à la manière de la remplir.

(191) En outre, Tartu Agro AS a expliqué que la société était d'importance stratégique pour le gouvernement estonien ([29]) étant donné qu'elle avait été désignée comme centre de semences et site de formation et d'essais pour le ministère.

(192) Tartu Agro AS a fait valoir que les parties à un contrat de bail ne peuvent modifier le contrat ni s'en retirer à titre unilatéral, même si les conditions de marché évoluent au cours de la période de validité du contrat. Ceci est dû au droit estonien des contrats (l'article 8, paragraphe 2, de la loi sur le droit des obligations ([30])) qui dispose que les contrats sont contraignants à l'égard des parties. Par conséquent, les parties au contrat de bail ne peuvent continuellement adapter un contrat de longue durée aux conditions du marché (voir le considérant 402).

(193) Tartu Agro AS a affirmé en outre que le montant du loyer et les obligations supplémentaires du locataire sont réciproquement et inséparablement liés et doivent être vus comme un seul revenu locatif combiné réel. L'État a agi en qualité de propriétaire prudent lorsqu'il a imposé l'obligation de procéder à des investissements pour préserver la valeur des terres louées et la fertilité des sols. Selon Tartu Agro AS, l'État a agi dans ce sens pour garantir une augmentation à long terme de la valeur du foncier, ce qui témoigne du fait qu'il a agi dans le respect du principe de l'investisseur opérant dans une économie de marché.

(194) Concernant les taxes, au titre de l'article 8, paragraphe 1, de la loi sur la taxe foncière ([31]), la taxe foncière doit être acquittée par le propriétaire des terres, à moins que le propriétaire et le locataire n'en soient convenus différemment.

(195) Tartu Agro AS a par ailleurs affirmé qu'une partie importante des terres louées ne pouvait être utilisée à des fins de production agricole. Elle a renvoyé à cet égard au rapport Uus Maa, qui indique que seuls 2 833,60 ha de ces terres étaient arables. Le reste consistait en 116,58 ha de prairies naturelles, 44,06 ha de forêts, 0,3 ha de zone de circulation apaisée et 76,33 ha d'autres terres (par exemple, des routes, des fossés et des terres immergées). En outre, quelque 283 ha de terres arables étaient des prairies permanentes qui ne pouvaient être utilisées à des fins de production agricole et pour lesquelles aucune aide agricole n'avait été versée à Tartu Agro AS, mais qui, selon la législation, devaient être préservées en tant que prairies permanentes. Par conséquent, seuls 2 550,60 ha sur les 3 061,9 ha de terres louées, à savoir 83,3 %, étaient utilisés aux fins de l'objet prévu. Les 16,7 % restant des terres louées n'étaient pas utilisés à des fins de production agricole. Tartu Agro AS argue, sur cette base, que le montant réel du loyer par hectare est 16,7 % plus élevé que le montant contractuel du loyer.

([29]) Les autorités estoniennes n'ont pas confirmé l'allégation concernant l'importance stratégique de Tartu Agro AS pour le gouvernement estonien. Toutefois, l'Estonie a confirmé l'importance du maintien de la production agricole sur les terres louées (voir Observations de l'Estonie avant l'arrêt du Tribunal, section 3.1.). L'obligation de maintenir la production agricole a également été établie dans l'annonce officielle de l'appel d'offres (voir le considérant 43).

([30]) Loi sur le droit des obligations, RT I, 31.12.2016, 7, disponible à l'adresse suivante: www.riigiteataja.ee/akt/võs.

([31]) Loi sur la taxe foncière, RT I, 10.11.2016, 10, disponible à l'adresse suivante: www.riigiteataja.ee/akt/110112016010.

(196) En outre, le montant net du loyer prévu dans le contrat de bail a été multiplié par plus de […] au cours des 16 premières années du contrat (passant de […] EUR/ha à […] EUR/ha), alors que le rapport Uus Maa indique que le prix du marché a augmenté à un rythme plus lent (multiplié par 10). Tartu Agro AS affirme également qu'il n'y a pas lieu de comparer ce contrat avec des contrats de bail dont l'objet est de portée plus modeste et la durée plus courte, car les motifs du locataire et du bailleur, tout comme, donc, l'équilibre contractuel, de tels contrats diffèrent fortement de ceux du contrat de bail contesté.

3.3. **Observations du plaignant avant l'arrêt du Tribunal**

(197) Le plaignant a fourni des informations uniquement avant l'arrêt du Tribunal.

(198) En ce qui concerne les procédures d'appel d'offres, le plaignant a souligné le fait que les modalités de l'appel d'offres ne faisaient pas état d'obligations telles que l'acquittement de la taxe foncière, les investissements annuels dans le système d'amélioration foncière et les dépenses à engager pour l'entretien des terres et pour l'amélioration de la qualité des sols (ci-après les «autres obligations»).

(199) Pour ce qui est des dépenses liées aux obligations d'entretenir les terres et d'améliorer la qualité des sols, le plaignant a argué que le ministère avait reconnu ne pas avoir vérifié si Tartu Agro AS s'était acquittée des obligations visées au considérant 225. De manière générale, le plaignant était d'avis que les autres obligations ne devraient pas être prises en compte dans l'appréciation du montant du loyer.

(200) En ce qui concerne la taille de la surface louée, le plaignant indique que, sur la foi des données du géoportail du Conseil foncier, la taille exacte de l'objet du contrat de bail était de 3 053,59 hectares en 2016.

(201) La différence par rapport à la superficie indiquée dans le contrat de bail vient du fait que le ministère avait procédé à du remembrement et au réenregistrement de certaines parcelles enregistrées, mais ces modifications n'avaient pas encore été consignées dans le contrat de bail. Sur ce total, 2 831,55 ha sont des terres arables pures (92,73 %) et 1 033,00 hectares sont des prairies naturelles entretenues. Seule une parcelle, de 26,60 ha, est directement exclue de toute opération agricole, étant boisée à 90 %. Le plaignant a fait observer que le ministère avait également accordé à Tartu Agro AS un permis d'exploitation forestière à des fins de production de bois d'œuvre et de construction dans le cadre de l'entretien de cette forêt.

(202) En outre, seuls 3,02 % des terres louées sont d'«autres terres». Cette qualification s'applique à l'ensemble des voies d'accès et des bas-côtés, des fossés latéraux, des haies de champs non cultivés, des zones vertes et des empilements rocheux présents dans l'enceinte des champs, des ponts, des digues, des ouvrages servant à l'écoulement des eaux pluviales, des zones marécageuses, etc. Tartu Agro AS a également permis à ses employés d'utiliser le bord d'une parcelle pour y créer des jardins familiaux et des serres. Par conséquent, le total des terres agricoles de l'objet du contrat de bail utilisables dans une perspective économique représente une superficie de 2 934,85 ha (96,11 %). Pour ces raisons, le plaignant conteste la position du ministère selon laquelle pas moins de 12 % de l'objet du bail sont exclus de toute opération agricole.

(203) En outre, les données de la carte en ligne du Centre estonien des registres et de l'information agricoles (ARIB) montrent que Tartu Agro AS a fait des demandes de soutien agricole de l'Union européenne pour une superficie de 2 900,81 ha, soit 95 % des terres louées. Ces demandes portent sur des paiements uniques à la surface, des paiements pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement et une aide à la production respectueuse de l'environnement.

(204) Selon le plaignant, Tartu Agro AS a également tiré des recettes supplémentaires des terres. Les informations que le plaignant a obtenues auprès du ministère montrent que des permis d'exploitation forestière aux fins de la production d'environ 5 000 m^3 de bois d'œuvre et de construction (bouleau, épicéa, pin, tremble et aulne) ont été accordés à Tartu Agro AS entre 2000 et 2015.

(205) Les données du Centre des forêts privées ([32]) (*SA Erametsakeskus*) révèlent que les prix du marché du bois d'œuvre et de construction en Estonie ont fluctué entre 2004 et 2016 comme suit: le prix des grumes de bouleau, de pin et d'épicéa, entre 58 et 83 EUR/m^3, le prix des grumes d'aulne et de tremble entre 29 et 46 EUR/m^3, et le prix du bois de chauffage entre 16 et 31 EUR/m^3. À cette époque, le Centre de gestion des forêts d'État ([33]) vendait le bois d'œuvre et de construction provenant de ses forêts au prix moyen de 42-46 EUR/m^3. Sur la base de ces informations, le plaignant considère que Tartu Agro AS a tiré des recettes du bois d'œuvre et de construction comprises entre 210 000 EUR et 230 000 EUR entre 2000 et 2016.

([32]) http://www.erametsee/metsa-ja-puidumuuk/hinnainfo-2/.
([33]) http://rmk.ee/organisatsioon/aastaaruanded.

(206) Qui plus est, le plaignant renvoie également aux données du Conseil foncier, selon lesquelles les prix locatifs réels sont plus élevés que ceux indiqués dans le rapport Uus Maa, dans la mesure où le fermage moyen était d'environ 200 EUR/ha dans le comté de Tartu en 2015 ([34]).

(207) En outre, le plaignant a attiré l'attention sur le fait que, à l'époque des procédures d'appel d'offres, Tartu Agro AS était une personne morale de droit privé appartenant à l'État à 100 % et que les terres louées appartiennent également à l'État.

(208) Le ministère avait été désigné comme ayant mandat d'aliénation des deux biens, ce qui signifie que 100 % des actions de Tartu Agro AS et les terres louées figuraient au bilan du ministère. Par conséquent, c'est avec lui-même que le ministère menait les négociations relevant de l'appel d'offres.

(209) Le plaignant a ajouté que le plan d'affaires présenté en réponse à l'appel d'offres par Tartu Agro AS révèle que la société estimait que le plus grand risque était lié aux principaux moyens de production, à savoir les terres. Si les terres étaient tombées entre les mains d'un autre propriétaire ou locataire, il aurait été impossible pour la société de maintenir ses activités de production agricole. Selon le plaignant, cela explique pourquoi l'appel d'offres contenait une condition dans le sens du maintien de la production agricole de Tartu Agro AS. Au fond, l'objectif de l'appel d'offres était de signer un contrat de bail avec cette société.

4. OBSERVATIONS DE L'ESTONIE ET DES PARTIES INTÉRESSÉES À LA SUITE DE L'ARRÊT DU TRIBUNAL

4.1. Observations de l'Estonie à la suite de l'arrêt du Tribunal

(210) À la suite de l'arrêt du Tribunal, le ministère a expliqué qu'il avait proposé à Tartu Agro AS d'augmenter le montant du loyer, ce que le locataire n'a pas accepté. Le ministère a également expliqué qu'il avait proposé d'appliquer le prix moyen régional lors du calcul du loyer à partir de 2023. Le ministère estime qu'il est nécessaire d'augmenter le montant du loyer, mais, en vertu du point 13 du contrat de bail, les modifications du contrat ne sont possibles que dans des cas très limités.

(211) Les autorités estoniennes expliquent que, bien qu'il existe des différences de taille et de durée des contrats de bail entre les terres qui font l'objet du contrat de bail et les terres louées par le Conseil foncier, elles sont d'avis que la méthode utilisée par le Conseil foncier est comparable à la méthode exposée au point 84 ii) de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([35]).

(212) Le 6 février 2023, les autorités estoniennes ont retiré le rapport Pindi Kinnisvara du dossier. Les autorités estoniennes ont expliqué que le rapport avait été commandé par un représentant de Tartu Agro AS et que sa rédaction en termes généraux ne permettait pas de tirer des conclusions sur les prix de référence. Le rapport fait référence à des entretiens, mais la méthode appliquée, y compris l'échantillon sur lequel les conclusions ont été tirées, n'est pas connue, pas plus que la période couverte par le rapport.

(213) En ce qui concerne les données du Bureau de la statistique, les autorités estoniennes ont expliqué que, jusqu'en 2020, ces données incluaient également les terres louées à titre non onéreux ou pour lesquelles il existait un accord visant à acquitter uniquement la taxe foncière. Les données couvrent les opérations entre parties liées qui ne reflètent pas nécessairement le prix du marché comme le veut la pratique courante. Par exemple, il s'agit de situations dans lesquelles une exploitation agricole, qui est une entreprise, loue des terres à titre non onéreux ou à un prix inférieur au prix du marché à l'agriculteur ou à d'autres membres de la famille. À partir de 2021, les données excluaient également les baux fonciers pour lesquels seule la taxe foncière était acquittée en guise de loyer.

(214) En outre, les autorités estoniennes ont noté que, en ce qui concerne les aides agricoles à la surface, la méthode du Bureau de la statistique exploite également des données relatives à deux pratiques distinctes. Dans certains contrats de bail, le droit de demander une aide agricole à la surface a été transféré au locataire, tandis que dans d'autres cas, c'est le propriétaire foncier qui peut demander l'aide. Lorsque le locataire a le droit de demander une aide à la surface, le loyer convenu est généralement réduit.

([34]) https://www.maaamet.ee/et/uudised/moodunud-aastal-solmitud-rendilepingute-aastatasu-kokku-402-572-eurot.
([35]) JO C 262 du 19.7.2016, p. 1.

(215) Qui plus est, les autorités estoniennes ont expliqué qu'elles ne souscrivaient pas à l'argument de Tartu Agro AS (voir le considérant 195) selon lequel seule la part de terres arables devrait être prise en considération. Le ministère note que ce sont les terres, et non les parcelles agricoles, qui sont l'objet du contrat de bail. Du reste, le ministère fait remarquer que rien ne justifie de demander une aide à la surface au titre des mesures de la PAC pour des terres non agricoles, et que les prairies naturelles sont des surfaces agricoles au sens de l'article 4, paragraphe 3, point c), du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil ([36]). Le ministère estime que les terres considérées comme des surfaces agricoles dans le cadre de la procédure d'aide fondée sur la surface et des paiements à la surface doivent être considérées comme des terres agricoles.

(216) Le ministère fait encore observer que:

a) les terres louées sont idéalement situées d'un point de vue logistique, non loin de la ville de Tartu, et sont facilement accessibles;

b) les loyers dans le comté de Tartu sont plus élevés que les loyers moyens des terres agricoles en Estonie;

c) le rapport Domus indique, entre autres, que les conditions du contrat de bail ne correspondent pas aux conditions du marché parce que le montant du loyer est nettement inférieur au niveau du prix du marché;

d) compte tenu de la bonite supérieure à la moyenne des terres louées, de la bonne accessibilité des parcelles et des autres facteurs qui poussent les loyers au-delà de la moyenne nationale dans le comté de Tartu, le ministère considère que l'application de fourchettes moyennes pour le loyer, comme dans le rapport Uus Maa, n'est pas justifiée; et

e) l'argument de Tartu Agro AS selon lequel il convient de déduire 20 % des loyers minimaux figurant dans le rapport Uus Maa est dénué de fondement à la lumière des points qui précèdent.

4.2. **Observations de Tartu Agro AS à la suite de l'arrêt du Tribunal**

(217) Tartu Agro AS soutient que le contrat de bail a été conclu dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, conformément à la législation en vigueur à l'époque de la signature. À titre subsidiaire, le contrat de bail a été conclu dans le cadre des préparatifs pour la privatisation afin de maximiser les recettes provenant de la vente des actions de Tartu Agro AS ou d'offrir à Tartu Agro AS une compensation en contrepartie des services publics.

(218) Tartu Agro AS affirme ne pas avoir reçu d'aide d'État illégale du gouvernement estonien en 2000 puisqu'elle considère ne pas avoir bénéficié d'un quelconque avantage économique à quelque moment que ce soit au titre du contrat de bail. À titre subsidiaire, Tartu Agro AS fait valoir que la vente des actions de Tartu Agro et la fusion ont annulé tout avantage économique lié au contrat de bail.

(219) En outre, Tartu Agro AS fait valoir que d'éventuelles aides d'État sont exemptées et compatibles avec le marché intérieur.

(220) Enfin, Tartu Agro AS fait valoir qu'une éventuelle récupération de l'aide serait contraire aux principes de confiance légitime et de sécurité juridique ou exclue soit en raison du temps écoulé entre le premier recours de la Commission et une décision finale, soit en application de l'article 17 du règlement (UE) 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE.

(221) Tartu Agro AS fait valoir que le contrat de bail ne prévoyait pas d'avantage économique, à aucun moment pendant la durée du contrat, pour les raisons suivantes:

a) en 2000, l'Estonie n'était pas un État membre de l'Union, et aucune aide agricole n'était octroyée dans le pays, tandis que la valeur et les prix locatifs des terres agricoles étaient faibles;

([36]) Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013 (JO L 435 du 6.12.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj).

b) les terres louées nécessitaient des investissements dans les systèmes d'amélioration foncière et des investissements considérables étaient nécessaires pour remplacer le système de drainage amorti et détérioré, de sorte que Tartu Agro AS affirme qu'elle a investi en moyenne […] EUR chaque année dans les systèmes d'amélioration foncière;

c) l'Estonie n'était pas disposée à investir dans les systèmes d'amélioration foncière et a donc loué les terres pendant 25 ans;

d) les investissements dans les systèmes d'amélioration foncière profitent au propriétaire des terres;

e) en vertu du contrat de bail, le locataire était tenu de réaliser des investissements, visés au considérant 68, point a), qui devraient être considérés comme faisant partie du paiement du loyer;

f) le contrat de bail prévoyait une obligation pour le locataire de prendre en charge certaines dépenses annuelles, visées au considérant 68, point b), qui devraient être considérées comme faisant partie du paiement du loyer; et

g) en raison de l'obligation contractuelle relative aux investissements, aux dépenses annuelles et aux autres investissements, le contrat de bail n'a pas amélioré la situation financière de Tartu Agro AS.

(222) En ce qui concerne le prix de marché des loyers, Tartu Agro AS relève que:

a) le rapport Uus Maa indique qu'en 2000, la valeur des terres était faible et la future adhésion de l'Estonie à l'Union n'était pas prévue; la surface louée est située dans des zones où les systèmes d'amélioration foncière nécessitent un entretien continu;

b) le rapport Uus Maa indique que le contrat de bail n'a rien d'ordinaire si l'on considère sa durée et le nombre d'hectares concerné;

c) le rapport Pindi Kinnisvara indique que les contrats de bail portant sur des terres agricoles n'imposent normalement pas au locataire l'obligation de réaliser des investissements ciblés;

d) le rapport Uus Maa ne fournit pas d'estimation crédible du prix du marché car il indique que les montants des loyers réels sur le marché peuvent varier de plus ou moins 20 %;

e) les données de marché du Bureau de la statistique et du Conseil foncier ne tiennent pas compte de la taille des terres, de leur fertilité et de leur valeur, ni des coûts/investissements inclus dans le montant du loyer;

f) l'incidence financière des engagements contractuels d'amélioration de la fertilité des sols prévus dans le contrat de bail était nettement supérieure à la moyenne estonienne à l'époque;

g) le contrat de bail obligeait Tartu Agro AS à procéder à des investissements et à des dépenses au moins des montants indiqués au considérant 68;

h) il n'y a pas lieu de comparer le contrat de bail avec des contrats de bail dont l'objet est de portée plus limitée et la durée plus courte, car les motifs du locataire et du bailleur, tout comme, donc, l'équilibre des obligations contractuelles prévues par de tels contrats, diffèrent fortement de ceux du contrat de bail en cause;

i) l'utilisation des terres louées était limitée à des fins agricoles.

(223) En ce qui concerne le montant du loyer, Tartu Agro AS affirme que les éléments suivants devraient être inclus dans le paiement du loyer:

a) le loyer convenu, tel qu'il a été revu à la hausse;

b) l'obligation d'investir chaque année dans les systèmes d'amélioration foncière;

c) l'obligation de prendre en charge les dépenses annuelles liées à l'entretien des terres et à l'amélioration de la fertilité des sols;

d) les investissements réels dans les systèmes d'amélioration foncière qui ont dépassé les montants fixés dans le contrat de bail; et

e) les taxes liées aux terres louées.

(224) L'obligation de procéder à des investissements à concurrence d'au moins […] EEK ([…] EUR) par an en renouvellement des systèmes d'amélioration foncière a été faite au locataire à une époque où de telles obligations n'étaient pas courantes, comme il ressort du rapport Uus Maa. Par conséquent, il s'agissait d'une obligation conséquente pour le locataire venant s'ajouter au montant du loyer. Pour l'État, il s'agissait manifestement d'une obligation bénéfique et importante et, partant, inévitablement liée au montant du loyer.

(225) En ce qui concerne les dépenses engagées par le locataire pour l'entretien des terres et l'amélioration de la qualité des sols, Tartu Agro AS affirme que ces obligations importaient à l'État dès lors que celui-ci louait des terres pour une durée plus longue. Bien que l'amélioration de la fertilité des sols serve les intérêts du locataire, elle profite également à l'État dans la mesure où elle fait augmenter la valeur du foncier. Pour Tartu Agro AS, cette obligation donnait lieu à une dépense de […] EEK ([…] EUR) par an.

(226) En ce qui concerne la privatisation de Tartu Agro AS et la fusion, Tartu Agro AS fait valoir que:

a) les autorités estoniennes ont cherché à optimiser les bénéfices en organisant la procédure d'appel d'offres pour la location de terres sous la forme d'une procédure sélective de manière que Tartu Agro AS poursuive ses activités de production agricole et maintienne sa valeur, laquelle dépendait de sa capacité à utiliser les terres louées;

b) la possibilité pour Tartu Agro AS d'utiliser les terres louées était une condition préalable pour ses opérations et sa valeur;

c) au moment de la privatisation et de la fusion, la valeur de Tartu Agro AS était fondée sur la valeur du contrat de bail;

d) tout avantage économique anormal généré par le contrat de bail a fait augmenter le prix de vente de Tartu Agro AS.

(227) Par conséquent, Tartu Agro AS fait valoir que:

a) l'Estonie a agi en tant qu'investisseur privé dans la mesure où elle cherchait à optimiser les bénéfices en louant les terres à son entité à un prix inférieur au prix du marché, puis en vendant les actions de cette entité; et

b) l'achat des actions de Tartu Agro AS, puis sa fusion, ont annulé tout avantage économique généré par le contrat de bail qui était inclus dans le prix payé par OÜ Tartland pour l'achat de Tartu Agro AS et, par conséquent, Tartu Agro AS aurait remboursé l'avantage généré par le contrat de bail à l'État estonien.

(228) Tartu Agro AS affirme en outre que d'éventuelles aides d'État seraient exemptées et compatibles avec le marché intérieur, ou constitueraient des aides de minimis, notamment en raison de la situation économique dans laquelle le contrat de bail a été conclu et du fait que Tartu Agro AS se chargeait de propager des semences répondant aux normes de l'OCDE et agissait en tant que site de formation et d'essais pour l'Université estonienne des sciences de la vie.

(229) Tartu Agro AS explique que la société revêt une importance stratégique pour le gouvernement estonien, ayant été désignée comme centre de semences et site de formation et d'essais pour le ministère. Dans ce contexte, le 13 octobre 1997, le Conseil de l'OCDE pour les systèmes des semences a pris la décision d'admettre l'Estonie aux systèmes des semences de l'OCDE, et Tartu Agro AS a été incluse dans les systèmes des semences de l'OCDE. Par conséquent, Tartu Agro AS avait un rôle important en tant que centre de semences, consistant à veiller à la propagation de semences certifiées et à préserver la réserve nationale de semences.

(230) Tartu Agro AS agit également en tant que site de formation et d'essais pour l'Université estonienne des sciences de la vie dans les domaines de la médecine vétérinaire, de l'élevage d'animaux, de la génétique animale, de la reproduction animale et de la coopération en matière de protection des plantes. Par conséquent, Tartu Agro AS est précieuse pour le gouvernement estonien aux fins de la mise en œuvre d'objectifs pédagogiques.

(231) En outre, Tartu Agro AS considère que les statistiques du Conseil foncier ne se prêtent pas à une comparaison avec les terres louées en cause. Ces statistiques sont généralisées et ne tiennent pas compte des caractéristiques propres aux terres en question. Tant le montant du loyer des terres arables que la qualité des sols dépendent également de facteurs qui n'ont pas été pris en considération dans l'analyse. Selon Tartu Agro AS, le Conseil foncier ne fournit pas d'informations sur la qualité des terres louées, mais se contente de noter la qualité moyenne pondérée des terres agricoles louées, sans préciser la période considérée. En outre, les contrats de bail du Conseil foncier et le contrat de bail en cause ne sont pas comparables sur le fond, puisque les premiers ne comportent généralement pas d'obligations supplémentaires pour les locataires telles que celles qui figurent dans le contrat en cause.

(232) Tartu Agro AS soutient en outre que le rapport Domus ne tient pas compte de la nature des terres faisant l'objet du contrat de bail. L'évaluation du rapport vise uniquement à déterminer le prix de départ d'une vente aux enchères ou d'une vente/location, et elle ne se prête pas à une procédure en matière d'aides d'État. Le rapport n'entend pas proposer une expertise ex post du prix du marché pour le bail en cause sur toute la durée du contrat. Qui plus est, l'une des sources sur lesquelles le rapport se fonde est la base de données des opérations du Conseil foncier, lesquelles ne sont pas comparables aux terres louées en cause.

5. APPRÉCIATION DES MESURES

5.1. Dates et périodes pertinentes pour apprécier l'existence d'une aide d'État

(233) Le bail ayant été signé avant l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne (le 16 novembre 2000), pour une durée de 25 ans, et modifié à plusieurs reprises, la première question consiste à déterminer les dates pertinentes auxquelles l'aide d'État a été octroyée et pour quelles périodes.

(234) Le contrôle des aides d'État et le cadre juridique de l'Union en la matière sont devenus obligatoires pour l'Estonie le 1er mai 2004, date de l'adhésion du pays à l'Union européenne (ci-après l'«adhésion»). Le contrat de bail initial a été signé et sa mise en œuvre a commencé avant l'adhésion de l'Estonie à l'Union, mais, compte tenu de sa durée, il est resté en vigueur depuis lors – dans sa version modifiée (considérant 55). Les modifications du contrat de bail initial ont été convenues après l'adhésion et le contrat conserve néanmoins une validité jusqu'en 2025.

(235) En ce qui concerne les allégations de Tartu Agro AS, mentionnées aux considérants 228 à 230, la Commission reconnaît que peu de terres arables étaient l'objet de baux en Estonie avant l'adhésion du pays à l'Union, que Tartu Agro AS entretenait initialement (avant l'optimisation des bénéfices) une culture de semences et une activité à des fins de recherche (considérant 30) et que le contrat de bail initial et le contrat de vente comprenaient des conditions visant à garantir le maintien des activités agricoles et la qualité des terres louées (considérant 44). Toutefois, la Commission note que la question de savoir si le contrat de bail initial était compatible avec le marché intérieur à la date de sa signature ou à toute autre date antérieure à l'adhésion de l'Estonie à l'Union n'entre pas dans le champ d'application de cette procédure étant donné que, comme indiqué au considérant 234, les règles en matière d'aides d'État ne s'appliquent en Estonie que depuis l'adhésion du pays à l'Union ([37]). Il s'ensuit que l'existence de l'avantage présumé doit être fondée sur les caractéristiques du contrat à la date de l'adhésion de l'Estonie à l'Union.

(236) En ce qui concerne les dates auxquelles l'aide présumée a été octroyée à Tartu Agro AS, la Commission note que, bien que le contrat de bail initial ait été signé en 2000, ses conditions ont été modifiées à plusieurs reprises depuis 2004 [considérants 28, point b), et 75 à 82]. En outre, conformément au contrat de bail initial, le montant du loyer a fait l'objet d'un réexamen une fois par an et le contrat de bail autorisait à augmenter le loyer à certaines conditions. En particulier, le contrat de bail initial prévoyait la possibilité d'apporter des modifications si celles-ci étaient imposées par la législation (considérants 62 et 64). Par conséquent, les loyers versés depuis 2004 ne constituent pas uniquement l'exécution de droits fondés sur le contrat de bail initial.

(237) Il s'ensuit que l'aide a été octroyée à chaque fois que l'Estonie s'est écartée du comportement normal qui était observé sur le marché au moment de la signature du contrat de bail initial en 2000 et était inchangé au moment de l'adhésion de l'Estonie à l'Union en 2004, mais aussi au moment où le montant du loyer a été renégocié.

(238) Plus précisément, après l'adhésion, l'aide a été octroyée aux dates suivantes:

1) le 14 janvier 2005 (considérant 77);

2) le 21 mars 2007 (considérant 78);

3) le 12 mai 2009, lorsqu'à une nouvelle augmentation du montant du loyer se sont ajoutées des obligations supplémentaires pour Tartu Agro AS (considérant 79).

(239) Enfin, à la suite de l'adoption de la décision initiale constatant que l'aide d'État avait été octroyée illégalement par l'Estonie à Tartu Agro AS, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, l'Estonie a dû mettre un terme aux mesures (voir le considérant 15). Par conséquent, le 29 décembre 2020, l'Estonie a modifié les conditions du contrat de bail (voir les considérants 81 et 82) en augmentant à titre unilatéral le montant du loyer avec effet rétroactif. Dès lors, depuis 2020, les conditions du bail ne sont pas celles qui ont été négociées par les parties au contrat, mais celles qui découlent de la mise en œuvre de la décision initiale. Le contrat de bail tel qu'il a été révisé afin de respecter la décision initiale ne relève pas du champ d'application de la présente décision (voir le considérant 29).

([37]) Arrêt de la Cour de justice du 1er octobre 2015, Electrabel SA et Dunamenti Erőmű Zrt/Commission européenne, C-357/14 P, ECLI:EU:C:2015:642, points 65 à 67.

(240) La Commission conclut que la période couverte par la présente décision va de l'adhésion de l'Estonie à l'Union (1er mai 2004) au 31 décembre 2019.

5.2. **Existence d'une aide — application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE**

(241) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, «[s]auf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

(242) La qualification d'aide d'État d'une mesure au sens de cette disposition nécessite donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies: i) la mesure d'aide doit être imputable à l'État et être financée au moyen de ressources d'État; ii) elle doit conférer un avantage à certaines entreprises; iii) cet avantage doit être sélectif; et iv) la mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres.

5.2.1. *Ressources d'État et imputabilité*

(243) L'État, aux fins de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, comprend l'ensemble des organes de l'administration publique, de l'échelon de gouvernement central au niveau administratif. Les terres en question appartiennent à l'État (voir le considérant 58) et sont louées par le ministère. La publication de l'annonce officielle de l'appel d'offres en vue de la location des terres (considérant 43) était fondée sur la décision d'une autorité publique. La conclusion du contrat initial, sa modification et l'exercice des droits de l'État au titre de ce contrat sont également le fait de personnes ou d'autorités habilitées à agir au nom de l'État. Par conséquent, les mesures sont imputables à l'État et ont été financées au moyen de ressources d'État, étant donné que tout loyer prétendument fixé sous le prix du marché constitue un transfert de ressources d'État sous la forme d'un manque à gagner ([38]) ([39]).

5.2.2. *Entreprise*

(244) Pour constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, les mesures doivent procurer un avantage à une entreprise. Les entreprises sont des entités exerçant une activité économique, indépendamment de leur statut juridique et de leurs modalités de financement.

(245) Le fait que Tartu Agro AS était une société anonyme publique à l'époque de l'annonce officielle de l'appel d'offres, soit le 6 juillet 2000 (considérants 43 et 48), n'est pas pertinent, dans la mesure où l'ordre juridique de l'Union est neutre quant au régime de la propriété.

(246) Les activités économiques désignent l'offre de biens ou de services sur le marché. Le bénéficiaire des mesures est Tartu Agro AS, qui produit et vend des produits agricoles (considérant 27). Il s'agit donc d'une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La nature d'entreprise du bénéficiaire n'a pas été compromise par la privatisation (considérant 70) ni par la fusion ultérieure (considérant 74), car la même activité économique s'est poursuivie après ces événements. De même, le fait que Tartu Agro AS agisse en tant que centre de semences pour le gouvernement estonien et en tant que site de formation et d'essai tant pour le ministère que pour l'Université estonienne des sciences de la vie (considérants 228 et 229) ne remet pas en cause sa nature d'entreprise. Bien qu'une activité en tant que centre de semences public et en tant que site de formation et d'essai pour une université puisse être considérée comme une activité non économique dans certaines circonstances, lorsque des terres sont louées à une entité qui exerce à la fois des activités économiques et des activités prétendument non économiques, l'avantage profite intrinsèquement aux deux types d'activités. En effet, il n'est pas possible de garantir qu'une partie des terres louées soient utilisées exclusivement à des fins économiques ou non économiques et, même si cela était possible, cela n'exclurait pas le risque de financement croisé. La principale activité de Tartu Agro AS est incontestablement une activité économique, liée à la production et à la commercialisation de produits agricoles (considérants 27 et 284). Par conséquent, le bénéficiaire des mesures, Tartu Agro AS, était une entreprise tout au long de la période faisant l'objet de l'enquête.

([38]) Arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2000, République française/Ladbroke Racing Ltd et Commission, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, point 50.

([39]) Arrêt du Tribunal du 28 octobre 2015, Hammar Nordic Plugg AB/Commission européenne, T-253/12, ECLI:EU:T:2015:81, point 112.

5.2.3. *Notion d'avantage*

(247) Un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE est un avantage économique qu'une entreprise n'aurait pu obtenir dans les conditions normales du marché ([40]), c'est-à-dire en l'absence d'intervention de l'État ([41]). Pour constituer une aide, une mesure doit procurer au bénéficiaire des avantages qui allègent les charges que ce dernier supporte normalement. La notion d'«avantage», au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, comprend non seulement des prestations positives, telles que des subventions, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèveraient normalement le budget de l'entreprise qui en est bénéficiaire ([42]).

(248) Sont considérées comme des aides d'État les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement des entreprises ou qui sont à considérer comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché ([43]). L'avantage est présent chaque fois que l'intervention de l'État améliore la situation financière d'une entreprise à des conditions différentes des conditions normales du marché. Cela peut être apprécié en comparant la situation financière de l'entreprise à la suite de la mesure avec la situation financière en l'absence de la mesure ([44]).

(249) La fourniture de biens ou de services à des conditions préférentielles est susceptible de constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ([45]). Cette notion s'applique également lorsque les autorités publiques louent des actifs à des prix inférieurs à ceux du marché, avec la possibilité de conférer un avantage économique au locataire. La location d'un terrain à un prix prétendu préférentiel est comparable à la vente d'un terrain par une autorité publique à une entreprise ([46]). En l'espèce, il convient de vérifier si le prix payé par le présumé bénéficiaire de l'aide correspond à un prix qu'il n'aurait pas pu obtenir dans les conditions normales du marché. Dans ce contexte, l'avantage est égal à la différence entre le prix réellement payé par le bénéficiaire et ce qu'il aurait dû payer à l'époque dans les conditions normales du marché ([47]).

(250) Dans ce contexte, la Commission effectue une appréciation économique complexe. À cet égard, elle doit être apte à estimer, avec une précision suffisante, la valeur des mesures et, partant, à déterminer un prix le plus proche possible de la valeur du marché ([48]).

([40]) Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, points 60 et 61.
([41]) Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 60; arrêt de la Cour de justice du 29 avril 1999, Espagne/Commission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, point 41.
([42]) Arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2022 dans les affaires jointes C-331/20 P et C-343/20 P, Volotea SA & easyJet Airline Co. Ltd/Commission européenne, point 104; arrêt de la Cour de justice du 7 mai 2020, BTB Holding Investments SA & Duferco Participations Holding SA/Commission européenne & Foreign Strategic Investments Holding (FSIH), C-148/19 P, ECLI:EU:C:2020:354, point 45.
([43]) Arrêt du Tribunal du 24 octobre 2019, Autostrada Wielkopolska S.A./Commission européenne, T-778/17, ECLI:EU:T:2019:756, point 31; voir également les arrêts du 2 septembre 2010, Commission/Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, point 40 et jurisprudence citée, et du 27 juin 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, point 65 et jurisprudence citée.
([44]) Arrêt de la Cour de justice du 2 juillet 1974, Italie/Commission, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, point 13.
([45]) Arrêts du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 59 et jurisprudence citée; du 1er juillet 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Commission, T-62/08, ECLI:EU:T:2010:268, point 57 et jurisprudence citée; et du 28 février 2012, Land Burgenland/Commission, T-268/08 et T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, point 47 et jurisprudence citée.
([46]) Arrêt du Tribunal du 13 juillet 2022, Tartu Agro/Commission, T-150/20, ECLI:EU:T:2022:443, point 37.
([47]) Arrêt du 9 décembre 2015, Grèce et Ellinikos Chrysos/Commission, T-233/11 et T-262/11, ECLI:EU:T:2015:948, point 79.
([48]) Arrêt du Tribunal du 9 décembre 2015, République hellénique et Ellinikos Chrysos AE Metalleion kai Viomichanias Chrysou/Commission européenne, T-233/11, ECLI:EU:T:2015:948, point 131.

(251) Si une opération telle que la location d'actifs est effectuée à l'issue d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, conformément aux principes du TFUE relatifs aux marchés publics ([49]), il peut, en général, être présumé que cette opération est conforme aux conditions du marché, pour autant qu'il soit fait usage de critères appropriés pour la sélection du locataire ([50]). ([51]).

(252) Afin de déterminer si le contrat de bail comporte une aide, la Commission doit appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché (voir section 5.2.3.2) pour déterminer si le prix payé par le bénéficiaire présumé de l'aide correspond au prix de vente qu'un investisseur privé, opérant dans des conditions de concurrence normales, aurait pu fixer ([52]).

(253) Il s'ensuit que, pour apprécier l'existence d'un avantage, la Commission analysera d'abord si le contrat fait suite à une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle. Elle examinera ensuite le résultat de l'évaluation au regard du principe de l'opérateur en économie de marché.

5.2.3.1. La location des terres et la procédure d'appel d'offres

(254) Si une opération telle que la location d'actifs est effectuée à l'issue d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, conformément aux principes du TFUE relatifs aux marchés publics ([53]), il peut, en général, être présumé que cette opération est conforme aux conditions du marché, pour autant qu'il soit fait usage de critères appropriés pour la sélection du locataire ([54]) ([55]). Par conséquent, la conformité d'une opération avec les conditions du marché peut être directement établie lorsqu'elle a été effectuée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle. En revanche, si la procédure d'appel d'offres précédant le contrat de bail ne remplissait pas ces conditions, il s'agit déjà d'un indice sérieux de l'existence d'un avantage en soi et cela influence également l'interprétation des conditions du contrat de bail ainsi que l'évaluation du montant du loyer.

(255) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a émis des doutes quant au caractère transparent, non discriminatoire et inconditionnel de la procédure d'appel d'offres mise en œuvre pour la mise en location des terres.

(256) En l'espèce, l'annonce officielle du bail énonçait une condition selon laquelle l'activité de production agricole de Tartu Agro AS devrait être maintenue (considérant 44).

(257) En ce qui concerne le caractère conditionnel de la procédure d'appel d'offres, une telle procédure est inconditionnelle lorsqu'un acheteur potentiel est généralement libre d'acquérir les actifs, biens ou services à vendre et de les utiliser comme bon lui semble, qu'il exerce ou non certaines activités. Dans le cas d'un appel d'offres concernant une mise en location, cela signifie que le locataire doit être libre d'utiliser les terres concernées à toutes fins qui seraient les siennes.

(258) Dès lors que la vente est subordonnée au respect par l'acheteur ou le locataire d'obligations particulières qui servent les pouvoirs publics ou l'intérêt collectif en général et qu'un vendeur privé n'aurait pas imposées – autres que celles qui découlent du droit national général ou de décisions des autorités d'aménagement du territoire —, l'appel d'offres ne peut être considéré comme inconditionnel ([56]).

([49]) Arrêt de la Cour de justice du 7 décembre 2000, Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, point 62; ordonnance de la Cour de justice du 3 décembre 2001, Bent Mousten Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, point 20. Voir également la communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives marchés publics, JO C 179 du 1.8.2006, p. 2.

([50]) Arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2022 dans les affaires jointes C-331/20 P et C-343/20 P, Volotea SA & easyJet Airline Co. Ltd/Commission européenne, ECLI:EU:C:2022:886, point 128.

([51]) Point 89 de la communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (ci-après la «communication relative à la notion d'aide d'État») (JO C 262 du 19.7.2016, p. 1).

([52]) Arrêt de la Cour du 16 décembre 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, point 34.

([53]) Arrêt de la Cour de justice du 7 décembre 2000, Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, point 62; ordonnance de la Cour de justice du 3 décembre 2001, Bent Mousten Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, point 20. Voir également la communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives marchés publics (JO C 179 du 1.8.2006, p. 2).

([54]) Arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2022 dans les affaires jointes C-331/20 P et C-343/20 P, Volotea SA & easyJet Airline Co. Ltd/Commission européenne, ECLI:EU:C:2022:886, point 128.

([55]) Point 89 de la communication relative à la notion d'aide d'État.

([56]) Point 94 de la communication relative à la notion d'aide d'État.

(259) Selon les autorités estoniennes, la condition énoncée au considérant 44 ne visait pas le maintien des activités de Tartu Agro AS en tant que société, mais elle était liée spécifiquement à la production agricole de celle-ci.

(260) La Commission relève que l'annonce de l'appel d'offres ne précisait pas que le soumissionnaire potentiel devait propager et entreposer certaines semences, elle précisait uniquement que l'activité agricole d'une société particulière – Tartu Agro AS – devait être maintenue après la mise en location des terres. La Commission considère qu'il s'agit d'une condition liée à l'appel d'offres. Le contexte, à savoir que le seul participant remplissant les conditions pour participer à l'appel d'offres était en fin de compte cette même entreprise, est tel que la nature sur mesure, partiale et donc conditionnelle de l'appel d'offres s'en trouve renforcée.

(261) En outre, le fait d'assujettir la location des terres à une condition selon laquelle l'activité de production agricole de l'une des entreprises devrait être maintenue limite clairement l'utilisation des terres par le soumissionnaire potentiel. Ainsi, en ce qui concerne la possibilité d'obtenir le montant de loyer le plus élevé possible, l'Estonie n'a pas agi en tant qu'opérateur privé, mais plutôt en tant qu'autorité publique guidée par des considérations de politique publique dans le cadre d'une activité économique consistant à mettre en location des terres agricoles. Un opérateur privé n'étant pas soumis à ces contraintes aurait été en mesure de susciter un plus grand nombre d'offres et d'obtenir un montant de loyer plus élevé.

(262) Par conséquent, la Commission conclut que la procédure d'appel d'offres n'était pas inconditionnelle.

(263) Au vu de ce qui précède, la procédure d'appel d'offres concernant la mise en location des terres ne remplissait pas les conditions visées au considérant 254 nécessaires à une conclusion de l'opération en conformité avec les conditions de marché.

5.2.3.2. Principe de l'opérateur en économie de marché

(264) Les États membres peuvent intervenir sur le marché sans tomber sous l'interdiction prévue à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE si leurs interventions correspondent au comportement d'un opérateur de marché privé rationnel et poursuivant un but lucratif agissant dans des circonstances similaires dans des conditions normales de marché. En d'autres termes, les opérations économiques effectuées par des organismes publics ne confèrent pas d'avantage et ne constituent donc pas une aide si elles sont réalisées dans les conditions normales du marché ([57]).

(265) Dans le cadre du principe de l'opérateur en économie de marché, le comportement des organismes publics devrait être comparé à celui d'opérateurs économiques privés similaires dans des conditions normales de marché afin de déterminer si les opérations économiques effectuées par ces organismes confèrent un avantage à leurs destinataires. Les opérations économiques effectuées par des organismes publics ne confèrent pas d'avantage à leur destinataire et, de ce fait, ne constituent pas des aides d'État lorsqu'elles sont réalisées dans les conditions normales du marché.

(266) L'appréciation de la conformité d'une intervention étatique avec les conditions du marché doit se faire ex ante, en tenant compte des informations disponibles au moment où la décision d'intervenir a été prise ([58]). En effet, tout opérateur en économie de marché avisé procéderait normalement à sa propre appréciation ex ante de la stratégie et des perspectives financières d'un projet ([59]). Un opérateur avisé dans une économie de marché évalue généralement ex ante ses interventions en recourant à plusieurs méthodes différentes.

(267) Lorsqu'elle applique le principe de l'opérateur en économie de marché, la Commission évalue l'ensemble du contrat de bail et ses modifications afin de déterminer si le ministère a agi comme un opérateur en économie de marché rationnel. Lors de l'appréciation des mesures en cause, la Commission examine toutes les caractéristiques pertinentes des mesures et leur contexte ([60]).

([57]) Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, points 60 et 61.

([58]) Arrêt de la Cour de justice du 5 juin 2012, Commission/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, points 83, 84 et 85 et 105; arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2002, France/Commission (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, points 71 et 72; arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Cityflyer Express/Commission, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, point 76.

([59]) Arrêt de la Cour de justice du 5 juin 2012, Commission/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, points 82 à 85 et 105.

([60]) Conformément à la communication relative à la notion d'aide d'État (point 82): «Pour évaluer si certaines opérations sont réalisées dans les conditions du marché, **il convient d'examiner toutes les circonstances pertinentes de l'espèce**. À titre d'exemple, des circonstances exceptionnelles peuvent justifier que l'achat de biens ou de services par une autorité publique, même aux prix du marché, ne soit pas jugé conforme aux conditions du marché.» (caractères gras ajoutés).

(268) Par conséquent, la Commission considère qu'en l'espèce, outre le montant du loyer annuel convenu, elle doit également prendre en considération d'autres caractéristiques du contrat, telles que le contexte dans lequel la mesure a été adoptée, le prix pratiqué sur le marché pour des opérations similaires à l'époque, la taille et la qualité de la surface louée, les recettes générées par les différentes parties des terres louées, la durée, les obligations financières et les clauses du contrat de bail qui stipulent dans quelles conditions il peut être modifié, ainsi que la manière dont le contrat a été exécuté (considérants 75 à 84). Dans ce contexte, la Commission note que, en ce qui concerne le contrat de bail initial ou ses modifications, les autorités estoniennes n'ont fourni aucune preuve documentaire indiquant qu'elles auraient procédé à une évaluation ex ante visant à déterminer si le contrat de bail initial et ses modifications ont été exécutés conformément aux conditions normales du marché et si les perspectives de rentabilité ont été optimisées.

(269) À la lumière de la jurisprudence ([61]), la Commission apprécie si les mesures peuvent être considérées comme présentant une rationalité économique, commerciale et financière, compte tenu de leurs perspectives de rentabilité à court terme ou à plus long terme ainsi que des autres intérêts commerciaux ou économiques qu'elles comportaient. L'action d'un opérateur privé est en principe guidée par des perspectives de rentabilité. Ainsi, lorsque l'intervention d'un opérateur public en faveur d'une entreprise fait abstraction de toute perspective de rentabilité, elle ne saurait être considérée comme étant conforme au principe de l'opérateur en économie de marché.

(270) En l'espèce, la Commission note, en ce qui concerne la durée du contrat fixée à 25 ans et l'absence de toute clause d'indexation (considérant 62), qu'un opérateur en économie de marché rationnel peut donner la priorité aux perspectives de rentabilité à long terme, mais qu'il devrait exiger une compensation suffisante pour couvrir le risque et la valeur temps.

(271) Quant au contexte dans lequel les mesures ont été prises, la Commission fait observer qu'il s'agit d'actions des autorités estoniennes qui se sont déroulées à différents moments au cours des 25 années du contrat. La Commission note que, aux fins de son appréciation, les éléments de preuve pertinents sont les informations qui étaient disponibles et les évolutions qui étaient prévisibles au moment où les décisions des autorités estoniennes ont été prises.

(272) La Commission signale qu'en l'espèce, l'incidence de l'adhésion de l'Estonie sur les loyers dans le secteur agricole n'était pas prévue au moment où le contrat de bail initial a été signé. Il s'ensuit que le simple fait que le montant du loyer du marché a augmenté au cours des 25 années du contrat de bail ne constitue pas à lui seul un avantage.

(273) En outre, en ce qui concerne le contexte, la Commission note également que les arguments des parties relatifs à la situation au moment du contrat de bail initial ou à l'importance de l'exploitation agricole d'État de Tartu ont une pertinence limitée dans la question de savoir si le ministère a agi comme un opérateur en économie de marché rationnel lorsqu'il a exécuté le contrat de bail après l'adhésion de l'Estonie à l'Union dans le cadre d'une opération économique concernant une entreprise (voir le considérant 246).

(274) La Commission considère, compte tenu du fait que le faible loyer initial convenu ne tenait pas suffisamment compte de la durée et que les autorités estoniennes n'ont pas utilisé toutes les possibilités d'augmentation du loyer que le contrat de bail initial permettait (considérants 403, 455 et 456), qu'un opérateur en économie de marché rationnel n'aurait pas conclu un contrat de bail de 25 ans ne comportant ni clause d'indexation ni disposition qui aurait permis d'augmenter chaque année le loyer de façon automatique ou unilatérale sans l'accord des parties.

(275) Un opérateur en économie de marché rationnel hypothétique se trouvant dans une situation comparable n'aurait trouvé aucune rationalité économique dans un contrat d'une telle durée. Le simple fait que la qualité des terres louées soit maintenue, voire augmentée grâce à une activité agricole active ne justifie pas la durée de 25 ans, étant donné qu'un contrat de bail plus court et des conditions comparables à celles utilisées par le Conseil foncier auraient eu la même incidence positive sur la qualité des terres louées. La durée du contrat de bail est exceptionnellement longue par rapport à la pratique normale du marché (voir le considérant 130), sans parler du fait que le bailleur ne tirait en réalité aucun avantage réel des investissements réalisés par le locataire (voir le considérant 277 et la section 5.2.3.3.2.6.4).

([61]) Arrêt du Tribunal du 10 avril 2024, Commission/Danske Slagtermestre, T-486/18, ECLI:EU:C:2024:217, point 67.

(276) En ce qui concerne les conditions selon lesquelles le locataire était tenu d'acquitter toutes les taxes liées à l'objet du contrat de bail (considérant 61), la Commission considère qu'un bailleur agissant comme un opérateur en économie de marché rationnel aurait eu intérêt à inclure une telle condition dans ses contrats de bail, car il s'agit de dépenses qui constituent une responsabilité légale envers le bailleur. Selon le rapport Uus Maa et les données du Conseil foncier, la pratique habituelle en matière de baux fonciers publics consiste pour le locataire à acquitter la taxe foncière (voir les considérants 361 à 364). Par conséquent, l'obligation pour le locataire d'acquitter les taxes foncières, telle qu'elle est prévue dans le contrat de bail en question, est conforme aux pratiques habituelles d'un opérateur en économie de marché rationnel. Toutefois, la Commission fait observer que, lors de l'appréciation de l'avantage, il est déterminant de savoir si cette obligation constitue une obligation supplémentaire faite à Tartu Agro AS par rapport à d'autres entreprises.

(277) En ce qui concerne l'engagement en matière de dépenses d'entretien [considérant 68, point b)], la Commission considère qu'un bailleur agissant comme un opérateur en économie de marché rationnel n'aurait eu aucun intérêt à inclure en termes pécuniaires dans ses contrats de bail une telle condition, qui influence le fonctionnement du locataire, étant donné que la condition porte sur les dépenses opérationnelles d'une entreprise active dans le secteur agricole primaire et qu'elle n'a aucune incidence sur la réduction des dépenses de l'État (voir section 5.2.3.3.2.6.4). La Commission note, en ce qui concerne un objectif visant à préserver la qualité du terrain, que les contrats de bail du Conseil foncier, qui correspondent à la pratique normale du marché en ce qui concerne les baux fonciers publics, comprennent des obligations d'entretien sans engagements exprimés en termes pécuniaires. Indépendamment de la manière dont ces engagements pour les dépenses d'entretien ont été exprimés dans le contrat de bail et ses modifications, l'appréciation figurant à la section 5.2.3.3.2.6.4 montre que ces dépenses ne devraient pas faire partie du montant du loyer (voir les considérants 377 et 69).

(278) De même, en ce qui concerne le contrat de vente (considérant 73), un opérateur en économie de marché rationnel n'aurait eu aucun intérêt ni aucune raison d'inclure des conditions relatives à des investissements précis ou au nombre moyen de salariés dans le contrat de vente. Dans un contexte de vente ou de privatisation d'une entreprise publique, le vendeur devrait normalement être attiré par le bénéfice qu'il peut tirer du prix de vente et non par des considérations d'ordre social ou par les investissements sur les terres qui profitent au locataire.

(279) En ce qui concerne l'engagement en matière d'investissements [considérant 68, point a)], étant donné que ces investissements étaient importants pour préserver la qualité des terres, la Commission considère qu'un opérateur en économie de marché rationnel aurait eu intérêt à les réaliser lui-même (conformément à la pratique et aux obligations légales applicables du bailleur) ou, s'il les avait confiés au locataire, à vérifier qu'ils étaient mis en œuvre.

(280) À cet égard, la Commission rappelle que les contrats de bail du Conseil foncier, qui correspondent à la pratique normale du marché des baux fonciers publics, ne comportent que quelques obligations d'entretien sans engagements en matière d'investissements exprimés en termes pécuniaires. Qui plus est, la loi sur l'amélioration foncière dispose également que ce type d'investissements sont à la charge du bailleur (considérant 180). Toutefois, la Commission considère que le simple fait que Tartu Agro AS ait accepté de financer ces investissements ne suffit pas pour conclure que le contrat de bail est conforme au principe de l'opérateur en économie de marché ([62]).

(281) En outre, la Commission note que l'engagement en matière d'investissements n'a pas été exécuté comme convenu entre le ministère et Tartu Agro AS (considérant 99). Le montant investi par Tartu Agro AS dans le renouvellement des systèmes d'amélioration foncière est inférieur à l'engagement qui avait été convenu. Un opérateur en économie de marché rationnel aurait veillé à ce qu'un locataire finance ses engagements comme convenu.

(282) La Commission conclut qu'un opérateur en économie de marché rationnel se trouvant dans une situation similaire, à savoir un contrat d'une durée de 25 ans, aurait veillé à ce que l'engagement en matière d'investissements soit tenu.

(283) En ce qui concerne les arguments selon lesquels le contrat de bail initial a été utilisé pour acquérir des services de semences (considérants 228 à 230), la Commission note que l'Estonie aurait pu avoir, en particulier à l'époque où Tartu Agro AS était une exploitation d'État, un véritable besoin d'acheter les services liés à la propagation et au stockage des semences et de véritables objectifs de politique publique.

([62]) Dans cette situation, la réponse à la question de savoir si le coût de l'engagement en matière d'investissements doit être ajouté au montant du loyer est évaluée à la section 5.2.3.3.5.6.5.

(284) Toutefois, la Commission fait observer que le contrat de bail et l'activité de Tartu Agro en général continuent de relever de l'activité économique (voir le considérant 246). À cela s'ajoute le fait que les autorités estoniennes n'ont fourni aucune preuve documentaire qui aurait démontré qu'elles avaient procédé à une analyse ex ante visant à déterminer si le prix des services en question correspondait aux conditions du marché et quelle aurait été l'opération de référence souhaitée pour ces services. En outre, le contrat de bail initial ne mentionnait ni ne précisait aucune obligation particulière en matière de propagation et de stockage des semences. Les autorités estoniennes n'ont pas invoqué, et encore moins démontré, que l'activité en question satisferait aux critères applicables aux services d'intérêt économique général.

(285) Le simple fait que i) le contrat de bail (considérant 59), ii) la condition liée au maintien de l'activité de production agricole de Tartu Agro AS (considérant 43) et iii) le contrat de vente [considérant 73, point b)] énoncent tous une condition relative à la continuité de la production agricole n'indique pas que les autorités estoniennes auraient agi en dehors du domaine des activités économiques lorsqu'elles ont loué les terres. Quelles qu'aient été leurs motivations pour conclure et modifier le contrat de bail, celui-ci a été conclu avec une entreprise et devait respecter les règles en matière d'aides d'État dès l'adhésion de l'Estonie à l'Union (considérant 289).

(286) Comme il est démontré en détail dans les sections suivantes, dès lors que le ministère, un opérateur public, a favorisé l'entreprise Tartu Agro AS et fait abstraction de la perspective de rentabilité en proposant les terres louées à un loyer avantageux trop bas (considérant 457), on ne saurait considérer qu'il respecte le principe de l'opérateur privé ou le principe de l'opérateur en économie de marché. La Commission conclut que l'Estonie n'a pas agi comme un opérateur de marché privé poursuivant un but lucratif lorsqu'elle a conclu, modifié et exécuté le contrat de bail.

5.2.3.3. Appréciation des mesures à la lumière des conditions du marché

5.2.3.3.1. Observations générales

(287) En l'espèce, un loyer prétendu préférentiel par rapport à un loyer qui aurait été appliqué dans les conditions normales de marché confère un avantage au bénéficiaire. En d'autres termes, la Commission apprécie si le montant du loyer fixé par les autorités estoniennes correspond au loyer qu'un opérateur privé, agissant dans des conditions de concurrence normales, aurait été susceptible de fixer, en tenant compte du fait que les seuls éléments pertinents sont les informations qui étaient disponibles, et les évolutions qui étaient prévisibles, à l'époque de la conclusion et de la modification du contrat de bail par les parties. La Commission examine chaque circonstance dans laquelle, depuis la date d'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne, la situation financière de Tartu Agro AS s'est améliorée grâce au contrat de bail conclu à d'autres conditions que les conditions normales du marché.

(288) Comme la Commission l'a conclu, le bail initial n'a pas été attribué au moyen d'un appel d'offres *inconditionnel* (considérant 262). En outre, à l'époque du contrat de bail initial, Tartu Agro AS n'était pas une entité indépendante (de l'État), mais elle opérait sous le contrôle du ministère. Il s'ensuit que l'appel d'offres ne fournit pas de preuves directes et spécifiques d'une opération dans laquelle les parties agissaient de manière indépendante, dans leur propre intérêt et dans le respect des conditions du marché. Cette appréciation inclut une comparaison des mesures avec les conditions normales du marché, et la situation financière de Tartu Agro AS à la suite de la conclusion du contrat de bail doit être comparée à la situation financière qui aurait été la sienne si les mesures n'avaient pas été prises.

(289) Seuls importent l'effet du contrat de bail initial [considérant 28, point a)], ses modifications [considérant 28, point b)] et son exécution [considérant 28, point c)] depuis le 1er mai 2004, date de l'adhésion de l'Estonie à l'Union, jusqu'à la fin de 2019 (étant donné qu'il s'agit de la période couverte par la présente décision, voir le considérant 29), et non la cause ou l'objectif de l'intervention de l'État à l'époque du contrat de bail initial ([63]); autrement dit, il importe peu de connaître les raisons ou les objectifs pour lesquels les autorités estoniennes ont conclu le contrat de bail avec Tartu Agro AS et de savoir si les autorités estoniennes ont, par exemple, voulu garantir une production de semences de haute qualité en Estonie.

([63]) Arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2022 dans les affaires jointes C-331/20 P et C-343/20 P, Volotea SA & easyJet Airline Co. Ltd/Commission européenne, points 106 et 107.

(290) La Commission fait observer que, même si le 1er mai 2004, date de l'adhésion de l'Estonie à l'Union, tombait avant la fin du délai de prescription (section 5.5.1), cela n'empêche pas la Commission de constater l'existence d'une aide illégale après l'expiration du délai de prescription (à savoir le 14 août 2004, voir les considérants 497 et 498) ou des juridictions nationales d'ordonner sa récupération conformément à leurs propres règles nationales en matière de prescription.

(291) Le bail foncier par lequel l'avantage a été conféré à Tartu Agro AS relevait des activités économiques et non de l'exercice de l'autorité publique ou d'autres activités non économiques par l'État (voir le considérant 246). Afin d'établir le prix du marché du montant du loyer, la Commission calcule la différence entre le loyer effectivement versé par Tartu Agro AS et un prix du marché comparable compte tenu des éléments sélectionnés, qui sont directement ou indirectement pertinents pour déterminer la juste valeur marchande au sein du marché concerné. L'évaluation des éléments suivants garantit une détermination complète et précise du prix du marché du montant du loyer qui correspond à l'ensemble des conditions et facteurs pertinents du marché:

a) les caractéristiques de l'appel d'offres qui a précédé le bail (considérants 254 à 263);

b) la durée (considérant 295);

c) le fait que le montant du loyer convenu est différent du montant effectivement versé par Tartu Agro AS (considérant 296);

d) les obligations financières des parties au contrat de bail (considérants 358, 364, 377 et 390);

e) le fait que le montant de l'engagement en matière d'investissements effectivement payé par Tartu Agro AS est différent du montant des investissements faisant l'objet de l'engagement convenu (considérants 91 et 99);

f) les dispositions relatives à la révision du montant du loyer (considérant 391 à 403);

g) la mise en œuvre du droit des parties, étant donné que le contrat de bail n'est pas exécuté comme convenu (considérant 456);

h) la taille et la qualité des terres louées (considérants 87 et 341 à 343); et

i) le statut du bailleur – un État – et son incidence sur le prix du marché (section 5.2).–

(292) Le montant du loyer dans le contrat de bail ne peut être considéré isolément, il doit l'être uniquement en tenant compte des caractéristiques susmentionnées aux fins de l'évaluation. Ces facteurs constituent un élément pertinent du contrat de bail et ne sauraient être exclus d'une évaluation complète visant à déterminer le montant du loyer et à le comparer avec les conditions normales du marché.

(293) Afin d'évaluer si Tartu Agro AS bénéficiait d'un prix locatif préférentiel, c'est-à-dire si elle payait un montant de loyer inférieur au prix du marché, il convient d'analyser les obligations financières du contrat de bail visées au considérant 68. Par conséquent, la Commission examine à la section 5.2.3.3.2.6.2 si les dépenses liées à ces obligations doivent être considérées comme faisant partie du paiement des loyers et si elles peuvent être considérées comme faisant partie du revenu locatif du bailleur.

(294) En ce qui concerne la durée, la Commission relève que, pendant la durée d'un contrat à long terme, la variation du prix sous-jacent du marché (ci-après le «risque de prix») à elle seule ne confère pas un avantage dans le contexte des aides d'État si le prix initialement convenu et le prix adapté ultérieurement, après chaque avenant ou modification, tiennent compte de la durée du contrat de bail et du risque de prix. Le simple fait que les prix au comptant fluctuent au cours d'un contrat à long terme ne donne pas nécessairement lieu à un avantage, à condition que le risque de prix ait été dûment pris en considération dans les pratiques normales du marché (voir le considérant 436).

(295) Il s'ensuit qu'en l'espèce, compte tenu de la durée du contrat – 25 ans – au cours de laquelle plusieurs modifications ont été apportées, la Commission apprécie, aux considérants 391 à 400, si la durée a été prise en considération de manière appropriée.

(296) La Commission considère que, pour son appréciation et sa quantification de l'avantage, il est déterminant de savoir comment le contrat de bail a effectivement été exécuté et mis en œuvre, et non de savoir ce qui a été formellement convenu entre les parties. En l'espèce, le montant semestriel du loyer effectivement versé par Tartu Agro AS est différent du montant du loyer convenu. En outre, l'engagement en matière d'investissements n'a pas été exécuté comme il avait été convenu dans le contrat de bail. Il s'ensuit que, pour apprécier l'avantage, le montant du loyer effectivement versé par Tartu Agro AS doit être comparé aux prix du marché, et non au prix du loyer convenu par les parties, auquel il convient d'ajouter uniquement le montant correspondant à l'exécution effective de l'engagement en matière d'investissements lorsque le montant du loyer est comparé au prix de référence des loyers sur le marché.

(297) En outre, afin de garantir que le montant du loyer effectivement versé par Tartu Agro AS puisse être comparé au prix de référence des loyers sur le marché, les loyers versés annuellement doivent être convertis en montants par hectare en utilisant un dénominateur fondé sur un type de terre correspondant aux terres louées en question. Cette méthode garantira une meilleure comparabilité.

(298) De manière générale, la conformité d'une opération avec les conditions du marché peut être établie directement lorsque ladite opération a été réalisée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, raison pour laquelle la Commission évalue à la section 5.2.3.1 la procédure d'appel d'offres décrite aux considérants 42 à 54. Le fait que la procédure d'appel d'offres précédant le contrat de bail ne remplissait pas ces conditions, mais était subordonnée à la poursuite des activités du bénéficiaire sur ces terres, constitue déjà un indice sérieux de l'existence d'un avantage en soi. Cela a également une incidence sur l'interprétation des conditions du contrat de bail, ainsi que sur l'évaluation du montant du loyer, qui est resté en deçà du prix du marché pendant toute la durée du contrat, tel que modifié (considérant 423).

5.2.3.3.2. Conformité du montant du loyer avec le marché

(299) Pour calculer la différence entre le loyer versé par Tartu Agro AS et ce qu'elle aurait dû payer dans des conditions normales de marché, la Commission:

a) analyse les données disponibles sur les prix du marché des baux fonciers (section 5.2.3.3.2.1) et définit le prix de référence adéquat des loyers sur le marché (section 5.2.3.3.2.2);

b) définit, compte tenu de la qualité des terres louées (considérant 318), des circonstances de l'espèce et du contexte (considérant 317), le prix de référence adéquat des loyers sur le marché à l'époque du bail initial (section 5.2.3.3.2.3) et de l'adhésion de l'Estonie à l'Union (section 5.2.3.3.2.4), ainsi qu'à partir de 2005 (section 5.2.3.3.2.5);

c) définit la surface utilisée comme dénominateur lorsque les loyers annuels sont comparés en montants en euros par hectare (section 5.2.3.3.2.6) afin de garantir l'utilisation de valeurs comparables;

d) analyse à la section 5.2.3.3.2.6.1 la manière dont les recettes générées par les surfaces louées qui ne sont pas incluses dans le dénominateur utilisé peuvent être prises en considération;

e) analyse l'incidence économique lorsque le dénominateur sélectionné n'inclut pas 100 % de la surface louée et examine comment les recettes générées par cette surface réduite peuvent être prises en considération (section 5.2.3.3.2.6.1);

f) analyse le désavantage économique et la conformité avec le marché des obligations financières afin de déterminer dans quelle mesure le montant du loyer annuel doit être ajusté pour qu'il corresponde au prix de référence sélectionné pour les loyers sur le marché (section 5.2.3.3.2.6.2) et évalue séparément chacune des obligations financières suivantes: i) la taxe foncière (section 5.2.3.3.2.6.3), ii) les dépenses annuelles d'entretien (section 5.2.3.3.2.6.4) et iii) l'engagement en matière d'investissements (section 5.2.3.3.2.6.5);

g) calcule la différence entre le montant du loyer versé par Tartu Agro AS et le prix de référence des loyers sur le marché à la date d'adhésion de l'Estonie à l'Union afin de se prononcer sur la conformité du montant du loyer avec le marché à cette date (section 5.2.3.3.2.8);

h) calcule la différence entre le montant du loyer versé par Tartu Agro AS et le prix de référence des loyers sur le marché lorsque le montant du loyer a été ajusté par les parties afin de vérifier la conformité du montant du loyer avec le marché au cours de ces périodes (section 5.2.3.3.2.9);

i) calcule (section 5.2.3.3.2.10) la différence entre le montant du loyer versé par Tartu Agro AS et le prix de référence des loyers sur le marché depuis 2005;

j) analyse la sensibilité de sa conclusion (sections 5.2.3.3.2.10.1 à 5.2.3.3.2.10.3);

k) examine un argument selon lequel l'avantage présumé dû à la différence calculée a été éliminé lorsque l'Estonie a vendu les actions qu'elle détenait dans Tartu Agro AS (section 5.2.3.3.2.11); et

l) présente sa conclusion sur l'existence d'un avantage (section 5.2.3.5).

(300) En outre, la Commission:

a) analyse l'incidence économique et financière, ainsi que la conformité avec le marché de la durée et des dispositions relatives aux ajustements des prix (section 5.2.3.3.2.7);

b) évalue, à la section 5.2.3.4, la conformité de l'exécution du contrat de bail avec le marché.

5.2.3.3.2.1. Appréciation du prix de référence des loyers disponible sur le marché

(301) Comme dans le cas d'espèce, il n'existe pas de source unique pour établir le prix du marché qui couvrirait la durée du contrat, c'est-à-dire de 2000 à 2025 (fin du contrat) ou même à 2019 (fin de la période d'enquête). Au contraire, la Commission doit utiliser les différentes séries de données fournies par l'Estonie et Tartu Agro AS afin de définir une référence de marché correcte.

(302) Pour établir le prix du marché d'un terrain loué, la Commission peut recourir à une évaluation réalisée par un expert indépendant, préalablement aux négociations précédant la vente, pour fixer la valeur marchande sur la base d'indicateurs du marché et de critères d'évaluation communément acceptés ([64]). En l'espèce, la Commission a évalué les rapports d'expertise et a demandé aux autorités estoniennes des renseignements complémentaires concernant les opérations de référence qu'il est possible d'utiliser pour la comparaison. La Commission a également demandé aux autorités estoniennes des renseignements complémentaires sur l'exactitude des informations statistiques disponibles les 14 et 22 décembre 2022. À la suite de cette demande, les autorités estoniennes ont fourni plus de données sur les prix locatifs des terres.

(303) En particulier, les données sur les prix locatifs des terres fournies par l'Estonie sont issues de deux sources de données statistiques (le Conseil foncier et le Bureau de la statistique) et de trois rapports d'expertise externe (considérant 102).

(304) En ce qui concerne les données publiées par le Bureau de la statistique, la Commission conclut qu'elles ne fournissent pas un prix de référence adéquat des loyers sur le marché et que, pour les raisons exposées aux considérants 109, 113, 213 et 214, elles donnent un indice de prix inférieur aux prix du marché en vigueur, car elles incluent les contrats de bail conclus à titre non onéreux ou pour lesquels il a été convenu de ne payer que la taxe foncière. En outre, elles ne fournissent aucune estimation concernant des terres louées par une autorité publique qui, selon les experts, le sont à des niveaux de prix plus élevés que des terres louées par des acteurs privés en raison des droits préférentiels qui permettent de continuer à utiliser les terres à l'expiration du bail, soit en les achetant, soit en continuant à les louer sous réserve de la décision de l'État. Cette conclusion est conforme au rapport Uus Maa (considérant 135). Il ressort de la jurisprudence que les méthodes de détermination de la valeur marchande devraient tenir compte de l'actualisation des prix dans des cas de forte hausse de ceux-ci, de façon que le prix effectivement payé se rapproche le plus possible de la valeur marchande ([65]). La Commission considère que les données publiées par le Bureau de la statistique ne remplissent pas cette condition.

(305) En ce qui concerne le rapport Pindi Kinnisvara (considérants 104 et 116 à 118), la Commission note qu'il avait été commandé par Tartu Agro AS et retiré par les autorités estoniennes, et qu'il ne précise pas la période couverte par son évaluation.

(306) En outre, la Commission fait observer que, étant donné que le rapport Pindi Kinnisvara rendait compte d'une estimation du prix du marché pour des terres agricoles occupant une situation privilégiée dans le comté de Tartu et dont environ 90 % de la superficie était utilisée, compte tenu de l'obligation du locataire de réaliser des investissements ciblés (voir le considérant 116), son prix de référence tient compte des obligations financières, de la localisation ainsi que de la taille et de l'utilisation des parcelles.

([64]) Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État», point 103. Voir l'arrêt du Tribunal du 13 juillet 2022, Tartu Agro/Commission, T-150/20, ECLI:EU:T:2022:443, point 37, selon lequel la location d'un terrain à un prix prétendu préférentiel est comparable à la vente d'un terrain par une autorité publique à une entreprise.

([65]) Arrêt de la Cour du 6 décembre 2010, C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, ECLI:EU:C:2010:778, point 54.

(307) Toutefois, le rapport Pindi Kinnisvara n'examine pas et n'explique pas comment ces caractéristiques, qui sont pertinentes aux fins de l'appréciation, ont été prises en considération, c'est-à-dire qu'il ne précise pas comment l'obligation de réaliser des investissements ciblés à hauteur de 104 EUR par hectare (considérant 116) a été calculée, ni en quoi cette obligation a influé sur l'évaluation du loyer du marché versé par Tartu Agro AS.

(308) Il s'ensuit que la Commission considère que le rapport Pindi Kinnisvara ne fournit pas une estimation fiable, exacte et utile du prix des terres louées. Par conséquent, la Commission conclut que cette estimation du prix du marché ne peut pas être utilisée aux fins de l'appréciation.

(309) En ce qui concerne le rapport Uus Maa, la Commission observe qu'il fournit des estimations précises des prix du marché pour la période antérieure à l'adhésion de l'Estonie à l'Union. Pour la période postérieure à l'adhésion, le rapport Uus Maa fait état d'une augmentation des niveaux de prix et condense ses estimations du montant du loyer sous la forme de fourchettes de prix par période de cinq ans. Par conséquent, étant donné que la fourchette de prix indique une évolution des prix au cours de la période, une moyenne des fourchettes de prix présentées n'est pas un indice précis des prix du marché à la fin ou au début desdites périodes, compte tenu notamment de la hausse des prix. Il ressort de la jurisprudence que les méthodes de détermination de la valeur marchande devraient tenir compte de l'actualisation des prix dans des cas de forte hausse de ceux-ci, de façon que le prix effectivement payé se rapproche le plus possible de la valeur marchande ([66]). La Commission considère que le fait que le rapport Uus Maa ne fournit que des fourchettes de prix après l'adhésion de l'Estonie à l'Union compromet considérablement l'exactitude des données du rapport dans l'analyse de la période écoulée depuis 2005.

(310) Dans le rapport Uus Maa, l'analyse est fondée sur une appréciation détaillée des terres louées par Tartu Agro AS. En outre, le rapport Uus Maa a examiné le contrat de bail et a souligné que celui-ci précisait, en donnant des détails, que Tartu Agro AS devait fournir des services d'entretien, de même que le type d'entretien attendu, alors que, dans les pratiques normales du marché, de telles obligations d'entretien étaient incluses dans les contrats de bail en termes génériques. Qui plus est, le rapport Uus Maa note que le contrat de bail couvre une durée exceptionnellement longue et une superficie importante par rapport à la pratique normale du marché (considérant 123).

(311) La Commission observe que le rapport Uus Maa n'explique pas et n'analyse pas la durée particulièrement longue du contrat de bail, pas plus que la superficie importante couverte, ou l'obligation pour le bailleur d'acquérir les investissements réalisés par le locataire à la fin du contrat, ou encore les obligations financières prévues par le contrat (voir les considérants 61 et 68). La Commission estime que cela réduit considérablement l'utilité du rapport Uus Maa dans sa propre analyse.

(312) Par conséquent, la Commission conclut que les informations les plus fiables contenues dans le rapport Uus Maa sont les informations relatives à la qualité des terres louées, au prix du marché avant l'adhésion et à l'incidence de ce prix sur les montants des loyers sur le marché, étant donné qu'il fournit des prix de référence précis pour les loyers sur le marché à ces dates. Dès lors, la Commission se base sur ce rapport pour connaître le montant du loyer en 2004, en notant que les données du Conseil foncier ne sont disponibles qu'à partir de 2005 (voir le considérant 314).

(313) Le rapport Domus examine en détail environ 45 % des terres louées couvertes par le contrat en cause dans la décision (voir le considérant 155). Toutefois, comme indiqué à la section 2.5.9, la qualité des terres peut varier. Il fournit également une estimation du prix de départ dans une mise aux enchères publiques de baux fonciers à une date de valeur ([67]) fixée au 18 février 2020. En outre, le rapport Domus ne fournit pas d'estimations de prix rétroactives (c'est-à-dire des estimations de prix dans le passé), ce qui le rend peu utile aux fins de l'appréciation de la Commission, étant donné que 2020 se situe en dehors de la période d'enquête couverte par la décision ([68]) (considérant 15).

(314) Les données du Conseil foncier fournissent des informations sur des opérations de location de terres agricoles réalisées comparables à celle en cause, à savoir la vente ou la location de terres publiques. La Commission rappelle que les baux publics se concluent à des niveaux de prix plus élevés que les baux privés en raison du fait que les plus offrants acquièrent à la fois le droit de louer les terres et le privilège de continuer à les utiliser à l'expiration du bail, soit en achetant les terres, soit en continuant à les louer sous réserve de la décision de l'État (considérants 111 à

([66]) Arrêt de la Cour du 6 décembre 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, point 54.

([67]) La date de valeur est la date à laquelle le résultat de l'évaluation (loyer) est arrêté.

([68]) L'appréciation de la qualité des terres (section 2.5.9.2). Voir aussi le considérant 315, point e).

113). En outre, ces données correspondent aux prix du marché obtenus à partir d'opérations effectuées à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouverte et inconditionnelle. Les données du Conseil foncier fournissent des informations sur les prix atteints depuis 2005. La Commission reconnaît que la qualité des terres louées par le Conseil foncier varie, de même que le nombre de baux au cours d'une année donnée. En outre, les locataires sont obligés de respecter certains engagements (considérant 114) qui sont en partie comparables à ceux figurant dans le contrat de bail. Il s'ensuit que le Conseil foncier fournit depuis 2005 un prix du marché annuel de référence fondé sur des opérations réalisées sur un marché pertinent (location de terres agricoles publiques) à l'issue d'une procédure d'appel d'offres inconditionnelle.

5.2.3.3.2.2. Sélection du prix de référence adéquat des loyers sur le marché

(315) La Commission note que, pour sélectionner des opérations de référence adéquates, il convient d'accorder une attention particulière au type de contrat de bail (location de terres agricoles), à l'opérateur concerné, à la nature de l'opération en cause (bail à long terme) et au marché concerné (terres louées par une autorité publique) ([69]).

(316) Le moment où l'opération se produit est aussi particulièrement pertinent en cas de changements importants sur le plan économique, comme l'adhésion de l'Estonie à l'Union, et lorsque les rapports d'experts disponibles prennent des dates de valeur différentes parce qu'ils utilisent des années différentes aux fins de l'estimation du loyer et qu'il n'existe pas de rapport unique couvrant toute la durée du contrat de bail.

(317) En ce qui concerne les circonstances de l'espèce et le contexte dans lequel la méthode d'évaluation comparative est utilisée, la Commission fait observer ce qui suit:

a) selon le rapport Uus Maa, avant l'adhésion de l'Estonie à l'Union en 2004, peu de terres arables faisaient l'objet de baux, les contrats de bail étaient rares et il arrivait que des terres soient mises à disposition à titre non onéreux pour éviter qu'elles ne soient abandonnées;

b) en ce qui concerne les baux fonciers, le marché a évolué et les montants des loyers ont considérablement augmenté depuis 2000 (voir tableau 8, tableau 10 et tableau 11);

c) les terres louées par le Conseil foncier appartiennent à l'État (considérant 111), facteur qui influe sur le niveau de prix des loyers selon les experts, comme c'est le cas des terres louées à Tartu Agro AS (voir les considérants 113 et 144);

d) la durée exceptionnelle du contrat de bail est un facteur qui ne peut faire augmenter la valeur de l'avantage présumé que lorsque le loyer est comparé au prix du marché (considérant 403);

e) le rapport Domus (même s'il ne donne qu'une estimation du montant du loyer pour 2020), qui est le rapport d'expertise le plus récent et dont l'appréciation repose sur une évaluation détaillée des terres, rejoint les données du Conseil foncier; en outre, il indique que ces données fournissent une estimation prudente des prix (section 5.2.3.3.2.10.2); et

f) les données du Conseil foncier sont tirées d'opérations de location publiques réalisées et correspondent aux données sur les prix des opérations de location effectuées à l'issue d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle.

(318) La Commission conclut que l'adhésion de l'Estonie à l'Union en 2004 a eu une incidence considérable sur le marché du bail agricole. En outre, le marché foncier agricole, y compris le niveau des loyers, a considérablement évolué. Il ressort de la jurisprudence que la méthode de détermination de la valeur marchande devrait tenir compte de l'actualisation des prix dans des cas de forte hausse de ceux-ci, de façon que le prix effectivement payé se rapproche le plus possible de la valeur marchande ([70]). Une moyenne d'une fourchette de prix qui condense l'évolution des prix au fil des ans n'est pas un prix de référence adéquat des loyers sur le marché lorsque les prix augmentent, car elle pourrait ne pas bien rendre compte des fluctuations des prix. Lors de l'analyse comparative des valeurs du marché,

([69]) Voir communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État».

([70]) Arrêt de la Cour du 6 décembre 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, point 54.

il est essentiel de prendre en considération les variations des prix au cours d'une période donnée qui doit permettre l'appréciation la plus précise et la plus complète possible. En conséquence, après avoir évalué les données dont elle dispose et leur fiabilité (voir section 5.2.3.3.2.1), la Commission conclut que la comparaison la plus juste des données relatives aux valeurs de marché est celle qui utilise des données annuelles. Il s'ensuit que les données annuelles constituent la référence la plus adéquate en matière de loyers. En ce qui concerne la qualité des terres louées, la Commission note ce qui suit:

a) selon le rapport Uus Maa, 2 839,50 ha de la surface évaluée (92 %) sont des terres arables (considérant 148);

b) selon le rapport Uus Maa, 22 % des terres arables sont de bonne qualité et 78 % sont de qualité moyenne (considérant 149);

c) il résulte de ce qui précède que, en ce qui concerne le type de terres, la surface louée correspond bien à des terres agricoles et la qualité des terres louées correspond bien aux terres agricoles moyennes;

d) le rapport Uus Maa explique que, pour les terres louées à Tartu Agro AS, l'indicateur de qualité numérique [voir les considérants 150 et 216, point d)] mentionné au considérant 160 est supérieur à l'indicateur de qualité moyen en Estonie et dans le comté de Tartu (considérant 151); par conséquent, la qualité des terres louées est conforme à celle des terres en Estonie et dans le comté de Tartu;

e) la moyenne pondérée de la classification de la qualité des terres louées à Tartu Agro AS est supérieure à celle des terres louées par le Conseil foncier (voir les considérants 162 et 163); et

f) étant donné que le rapport Uus Maa (considérant 154) conclut que les terres évaluées faisant l'objet du contrat de bail sont de qualité AA et que le rapport Domus (considérant 156) conclut que les terres évaluées en cause sont de qualité B--, d'une part, les terres louées correspondent bien à des terres de qualité moyenne en Estonie et, d'autre part, le rapport Domus, qui n'a évalué qu'une partie des terres louées, donne une qualité inférieure à celle du rapport Uus Maa, qui a évalué 100 % de la surface louée.

(319) En outre, la Commission note que les experts externes (à savoir le rapport Uus Maa ou le rapport Domus) qui évaluent en détail les terres louées n'ont pas conclu que la zone présentait de sérieux inconvénients par rapport aux terres louées dans le comté de Tartu.

(320) Qui plus est, Pindi Kinnisvara a été invitée à évaluer la valeur de terres «*occupant une situation privilégiée dans le comté de Tartu*».

(321) En outre, la Commission considère que l'argument de Tartu Agro AS selon lequel les données du Conseil foncier ne sont pas comparables au contrat de bail n'est pas correct (considérant 231). En fait, dans ses ventes aux enchères, le Conseil foncier précise que, outre le paiement du loyer, le locataire doit acquitter la taxe foncière et s'engager à maintenir les terres en bon état. Il est également prévu que, en cas d'accord écrit avec le locataire, d'autres modifications et améliorations peuvent également être apportées aux terres louées en plus de l'entretien régulier, qui seront ensuite compensées par le loyer (ces coûts doivent donc être considérés comme faisant partie du montant du loyer). Il n'y a donc qu'une seule différence entre la pratique du Conseil foncier et le contrat de bail et elle tient au fait que les investissements dans les systèmes d'amélioration foncière doivent être financés par le locataire en vertu du contrat de bail. Par ailleurs, le montant du loyer, le montant des engagements en matière d'entretien et les investissements dans les systèmes d'amélioration foncière sont tous quantifiés (considérants 68, 85, 89 et 99), de sorte que ces valeurs peuvent être comparées séparément à la valeur de référence. Il suffit de recenser et d'isoler les coûts des investissements dans les systèmes d'amélioration foncière afin de comparer le contrat de bail aux données du Conseil foncier qui, cela mis à part, conclut des contrats similaires. La Commission conclut donc que les contrats de bail du Conseil foncier sont comparables au contrat de bail, après un ajustement pour tenir compte des coûts des investissements dans les systèmes d'amélioration foncière. Enfin, en ce qui concerne la qualité des terres faisant l'objet du contrat de bail, la Commission note qu'il n'y a aucune divergence par rapport aux données du Conseil foncier et conclut que les terres louées dans le cadre du contrat de bail correspondent, abstraction faite de la durée et de la taille des hectares loués, aux terres louées par le Conseil foncier. En particulier, étant donné que les données du Conseil foncier sont issues des baux fonciers détenus par une autorité publique, elles sont comparables et liées au même type d'opérations (c'est-à-dire les opérations publiques).

(322) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que les opérations de location du Conseil foncier dans tous les comtés (considérant 111) constituent les opérations de référence les plus adéquates en ce qui concerne le loyer du marché après 2004, étant donné que les données relatives aux opérations de location du Conseil foncier correspondent au prix locatif qu'un opérateur privé, opérant dans des conditions de concurrence normales, aurait probablement fixé. Cette conclusion reste valable même si la Commission reconnaît que les données du Conseil foncier ne se rapportent pas exactement au même type de contrats (c'est-à-dire que la Commission admet que la qualité des terres louées par le Conseil foncier varie, de même que le nombre de baux au cours d'une année donnée). En outre, les locataires sont obligés de respecter certains engagements (considérant 114) qui ne sont qu'en partie comparables à ceux figurant dans le contrat de bail (voir le considérant 314). Toutefois, ces différences ne remettent pas en cause la valeur des données du Conseil foncier en tant qu'opérations de référence, car elles restent fiables et cohérentes et fournissent une base suffisante pour calculer le montant du loyer le plus proche possible de la valeur du marché ([71]). À cet égard (voir également le considérant 321), la Commission considère que le caractère public du bail de terres agricoles évalué par le Conseil foncier est le facteur prépondérant, étant donné qu'il fait porter l'appréciation sur le marché locatif des terres agricoles publiques (et non privées) et que les données se rapportent à des opérations réelles, de sorte qu'elles sont fiables. En outre, il est possible de remédier au fait que les données du Conseil foncier n'incluent pas les contrats prévoyant des investissements comparables à ceux inclus dans le contrat de bail en ajoutant les coûts de ces investissements au montant du loyer (considérant 114). Enfin, les différences de qualité entre les données moyennes du Conseil foncier et la qualité estimée des terres couvertes par le contrat de bail (considérant 162 et 163) ne sont pas suffisantes pour contester la conclusion et les données restent cohérentes.

5.2.3.3.2.3. Prix de référence des loyers sur le marché à l'époque du contrat de bail initial conclu en 2000

(323) La Commission observe que les seules informations dont elle dispose concernant la période à laquelle le contrat de bail initial a été conclu, soit l'année 2000, sont celles du rapport Uus Maa, et les autorités estoniennes n'ont fourni aucune analyse ex ante dans laquelle elles auraient évalué le montant du loyer et les conditions du contrat de bail initial.

(324) Le rapport Pindi Kinnisvara et le rapport Domus ne fournissent pas d'estimations de prix rétroactives, le Bureau de la statistique ne publie des données sur les loyers des terres agricoles que depuis 2009 et le Conseil foncier dispose de données sur les opérations réalisées depuis 2005.

(325) Le rapport Uus Maa donne un prix de référence en vigueur sur le marché en 2000 (considérant 428). Le rapport est fondé sur une analyse complète du marché et sur une analyse approfondie des terres louées couvertes par le contrat de bail ainsi que des terres situées dans le comté de Tartu. Le rapport Uus Maa comprend une analyse de la situation générale du marché et des caractéristiques des terres. En outre, bien que le rapport Uus Maa ne fournisse aucune appréciation des obligations financières, il tient compte des spécificités du contrat de bail, à savoir la durée et les obligations financières supplémentaires (voir section 2.5.8.4).

(326) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que le rapport Uus Maa fournit une référence valable pour le prix du marché des terres agricoles pour l'année 2000. En outre, les terres louées dans le cadre du contrat de bail correspondent bien à des terres de qualité moyenne en Estonie (considérants 318 et 319).

(327) Le rapport Uus Maa conclut que, avant l'adhésion de l'Estonie à l'Union, aucune augmentation exponentielle imminente des terres arables n'était prévue. En 2000, le montant de loyer pour des terres arables dans un état acceptable s'élevait, dans le comté de Tartu, à 100 EEK par hectare (6,4 EUR/ha) (considérant 125) (voir également tableau 10 et tableau 11).

5.2.3.3.2.4. Prix de référence des loyers sur le marché à l'époque de l'adhésion de l'Estonie à l'Union en 2004

(328) La Commission note que, bien que les règles relatives aux aides d'État soient devenues obligatoires pour l'Estonie le 1er mai 2004, date de l'adhésion de l'Estonie à l'Union, et que le contrat de bail initial dispose que ses clauses peuvent être modifiées si une modification résulte du contrat ou de la législation, les autorités estoniennes n'ont pas modifié le contrat de bail en 2004.

([71]) Arrêt du Tribunal du 13 juillet 2022, Tartu Agro/Commission, T-150/20, ECLI:EU:T:2022:443, points 40 et 73.

(329) En ce qui concerne les données disponibles sur les loyers du marché, la Commission note qu'au moment de l'adhésion de l'Estonie à l'Union en 2004, les seules données disponibles étaient celles du rapport Uus Maa (voir tableau 10 et tableau 11).

(330) La Commission estime donc qu'au moment de l'adhésion de l'Estonie à l'Union en 2004, l'estimation du prix du marché applicable devait être fondée sur le rapport Uus Maa.

(331) Afin d'adopter une approche prudente pour sélectionner le prix de référence des loyers sur le marché en 2004, la Commission note que les données du rapport Uus Maa montrent que:

1) il y a eu une tendance générale à la hausse de la valeur locative marchande des terres sur les terres louées ainsi que dans le comté de Tartu au fil du temps (voir tableau 10 et tableau 11);

2) les valeurs locatives marchandes des terres dans le comté de Tartu se situaient dans une fourchette comprise entre 10 et 20 EUR/ha en 2004 (voir tableau 11);

3) les montants des loyers sur le marché pour les terres couvertes par le contrat de bail se situaient dans une fourchette comprise entre 6 et 10 EUR/ha entre 2000 et 2004 et entre 10 et 20 EUR/ha entre 2005 et 2009 (voir tableau 10).

(332) Pour sélectionner des opérations de référence, la Commission considère que les informations les plus précises, et donc les données les plus justes, sont celles du contrat de bail lui-même. Toutefois, les données relatives à la valeur des terres dans le comté de Tartu peuvent également être utilisées pour déterminer les opérations de référence si les estimations sont cohérentes et fiables. La Commission note que, pour 2004, le rapport Uus Maa ne fournit pas d'estimation du montant du loyer des terres couvertes par le contrat de bail pour une année donnée (voir le considérant 331, paragraphe 3), mais fournit uniquement l'estimation pour la période 2000-2004. Toutefois, la Commission considère que, étant donné que 2004 se situe dans la fourchette supérieure pour cette période et que la valeur la plus basse pour la période suivante (c'est-à-dire 2005-2009) est de 10 EUR/ha, un prix de 10 EUR/ha est l'estimation du prix du marché la plus fiable pour 2004 [à laquelle une réduction supplémentaire de 20 % est appliquée, afin de tenir compte de la sensibilité des données (considérants 334 et 514)]. Cette théorie est confirmée par la tendance générale à la hausse de la valeur locative marchande des terres au fil du temps, expliquée dans le même rapport (voir le considérant 331, paragraphe 1). Elle est également confirmée par le prix du marché indiqué pour l'année 2004 en particulier dans les autres séries de données contenues dans le même rapport, à savoir les données relatives à la valeur des terres dans le comté de Tartu: comme décrit dans le tableau 16, *Estimation du montant du loyer des terres dans le comté de Tartu*, le loyer le plus bas de cette fourchette est également de 10 EUR/ha. Normalement, les données relatives à une année donnée sont plus fiables et indicatives qu'une fourchette de prix plus large couvrant une période.

(333) Le prix de référence de 10 EUR/ha sur le marché en 2004 est également cohérent par rapport aux données relatives au comté de Tartu (voir le considérant 331, paragraphe 2), lesquelles indiquent qu'en 2004, les loyers pourraient être plus élevés, allant jusqu'à atteindre 20 EUR/ha, mais toujours dans cette même fourchette.

(334) Par conséquent, en croisant les deux séries de données fournies dans le rapport Uus Maa (voir tableau 10 et tableau 11), à la lumière des considérants 331 à 333, la Commission conclut, de manière raisonnable et prudente, que le prix de référence du marché était de 10 EUR par hectare de terres arables en 2004, auquel une réduction de 20 % est appliquée pour tenir compte de la sensibilité des données (considérant 514).

5.2.3.3.2.5. Prix de référence des loyers sur le marché depuis 2005

(335) La Commission conclut, comme indiqué au considérant 322, que le prix de référence le plus juste et le plus adéquat est celui qui se fonde sur les opérations de location du Conseil foncier.

(336) Les données sur les opérations de location réalisées par le Conseil foncier sont disponibles depuis 2005; par conséquent, depuis 2005, l'estimation adéquate du prix du marché est fondée sur les données du Conseil foncier relatives aux prix locatifs médians en Estonie.

5.2.3.3.2.6. Superficie utilisée pour convertir les loyers versés annuellement en valeurs par hectare

(337) Le montant du loyer s'entend comme un paiement annuel, tandis que les données de marché disponibles sont fondées sur des valeurs en euros par hectare. Dès lors, pour comparer ces valeurs, le montant annuel du loyer convenu doit être converti en euros par hectare.

(338) Aux fins de cette conversion, il y a lieu de tenir compte de la qualité des terres en utilisant un dénominateur correspondant aux terres pour lesquelles le prix du marché est estimé afin de garantir la comparabilité des deux valeurs.

(339) Les données du Conseil foncier concernent des baux publics de terres agricoles. La Commission note que le contrat de bail en cause dans la décision ne couvre pas seulement des terres agricoles, mais également des forêts. Afin de pouvoir comparer le montant du loyer du contrat de bail et les données du Conseil foncier (ce qui permet de comparer des terres similaires), la Commission ne tient compte que de la superficie admissible au bénéfice d'une aide au titre de la PAC ([72]). La Commission considère qu'il s'agit d'une méthode prudente pour estimer ce qu'aurait dû être le montant du loyer et/ou établir l'existence d'un avantage. Par conséquent, la Commission conclut que la superficie admissible au bénéfice d'une aide au titre de la PAC devrait être utilisée comme dénominateur lorsque les loyers versés annuellement sont comparés aux données du Conseil foncier.

(340) La Commission reconnaît que cette méthode ne fournit qu'une estimation, dans la mesure où:

a) tant les terres louées admissibles au bénéfice d'une aide de la PAC que les terres louées par le Conseil foncier comprennent des terres dont la qualité varie; et

b) la méthode qui exclut une partie des terres louées de l'appréciation repose sur l'hypothèse que les terres non admissibles au bénéfice d'une aide agricole de la PAC n'auraient pas de valeur marchande pendant les 25 années du contrat de bail.

(341) Toutefois, la Commission estime que la méthode décrite au considérant 339 fournit une estimation suffisamment comparable pour des terres comparables, ce qui est prudent pour déterminer ce qu'aurait dû être le montant du loyer et, par conséquent, si le contrat de bail comporte un avantage.

(342) Étant donné que, selon le rapport Uus Maa, en 2000, seul existait un marché pour les terres arables dans un état acceptable, la Commission conclut que, pour les années précédant l'adhésion de l'Estonie à l'Union et les données relatives aux terres admissibles au bénéfice de la PAC, le nombre d'hectares de terres arables selon le rapport Uus Maa (2 839,5 ha) (considérant 89) est l'estimation la plus juste pour les terres arables dans un état acceptable, de sorte qu'il devrait être utilisé comme dénominateur lorsque les loyers versés annuellement sont comparés au prix de référence des loyers sur le marché, lequel est fondé sur le rapport Uus Maa.

(343) La Commission indique dans le tableau suivant le dénominateur qui doit être utilisé lorsque les loyers annuels sont convertis en montants en euros par hectare, par source de données.

Tableau 17

Dénominateurs à utiliser lorsque les paiements annuels sont convertis en montants en euros par hectare

Source des données	Remarque	Conclusion sur le dénominateur
Rapport Uus Maa	Selon ce rapport, en 2000, seul existait un marché pour les terres arables dans un état acceptable.	Le dénominateur (superficie des terres louées) utilisé pour convertir le loyer annuel en euros par hectare ne devrait inclure que les terres arables dans un état acceptable, soit 2 839,50 ha (considérant 148).
Rapport Pindi Kinnisvara	Ce rapport fournit une estimation pour des terres agricoles occupant une situation privilégiée dans le comté de Tartu, où environ 90 % terres sont des terres arables. Par conséquent, l'utilisation et la qualité des terres sont déjà prises en considération dans l'estimation du prix.	La superficie totale louée, et pas seulement la superficie des terres agricoles, doit être utilisée comme dénominateur lorsque le montant du loyer annuel est comparé à l'estimation du prix de marché figurant dans le rapport Pindi Kinnisvara.

([72]) La Commission utilise la superficie admissible au bénéfice d'une aide au titre de la PAC dans les données du Conseil foncier afin de procéder à une estimation prudente. La PAC octroie des subventions aux terres agricoles, tandis que le contrat de bail des terres couvre différents types de terres, et pas seulement celles destinées à une opération agricole. Dans ce contexte, la Commission a choisi d'utiliser la superficie admissible au bénéfice d'une aide de la PAC, car il s'agit de la superficie la plus comparable à celle qui est l'objet du contrat de bail.

Source des données	Remarque	Conclusion sur le dénominateur
Rapport Domus	Les terres évaluées sont principalement des terres arables (voir section 2.5.9.2). Dès lors, cette estimation du prix tient compte du fait que la superficie n'est pas entièrement couverte de terres arables.	La superficie totale louée, et pas seulement la superficie des terres arables, devrait être utilisée comme dénominateur lorsque le montant du loyer annuel est comparé à l'estimation du prix du marché figurant dans le rapport Domus.
Données du Conseil foncier	Les données du Conseil foncier se rapportent aux **loyers des terres agricoles sur le marché**.	La superficie des terres agricoles, c'est-à-dire la superficie admissible au bénéfice d'une aide de la PAC, et non la superficie totale louée, peut être utilisée comme dénominateur lorsque le montant du loyer annuel est ajusté en euros par hectare et comparé aux données du Conseil foncier.
Données sur les prix locatifs des terres publiées par le Bureau de la statistique	Les données du Bureau de la statistique se rapportent aux **loyers des terres agricoles sur le marché**.	La superficie des terres agricoles, c'est-à-dire la superficie admissible au bénéfice d'une aide de la PAC, et non la superficie totale louée, devrait être utilisée comme dénominateur lorsque le montant du loyer annuel est ajusté en euros par hectare et comparé aux données de du Bureau de la statistique.

5.2.3.3.2.6.1. Recettes provenant des terres louées qui ne sont pas admissibles au bénéfice d'une aide de la PAC

(344) Dans la méthode de conversion des paiements annuels en euros par hectare qui utilise uniquement les terres admissibles au bénéfice d'une aide de la PAC, l'hypothèse est que les terres non admissibles au bénéfice d'une telle aide n'ont aucune valeur. Par conséquent, si le montant du loyer est inférieur aux conditions du marché, même en excluant les recettes éventuellement tirées de la vente de bois ou de la location de biens, l'existence d'un avantage peut être confirmée.

(345) En ce qui concerne les recettes provenant des ventes de bois, la Commission fait observer que la quantification des recettes supplémentaires tirées des ventes de bois ne peut pas se fonder uniquement sur des hypothèses de volumes de vente et de prix de vente moyens, car une telle méthode reviendrait à supposer que les ventes de bois n'engendrent pas de dépenses. Elle doit s'appuyer soit sur les recettes nettes obtenues grâce à la vente de bois, soit sur une estimation des prix locatifs des terres boisées sur le marché. En général, le cycle de production du secteur forestier est de plusieurs décennies, ce qui signifie qu'il est beaucoup plus long que la durée du contrat de bail fixée à 25 ans. Par conséquent, les données relatives aux montants des loyers sur le marché dans le secteur forestier pourraient ne pas fournir une estimation fiable du prix du marché pour une durée donnée.

(346) Étant donné qu'en l'espèce, la superficie des terres boisées est relativement réduite par rapport aux terres agricoles, la Commission conclut que, par souci de prudence et de simplicité, la valeur des terres boisées ne devrait pas être incluse dans l'appréciation de l'avantage.

5.2.3.3.2.6.2. Obligations financières – appréciation du désavantage économique et de la conformité avec le marché

(347) Comme indiqué aux considérants 291, point d), et 292, les obligations financières visées aux considérants 60 et 68 peuvent être des caractéristiques pertinentes du contrat de bail lors de l'appréciation de l'avantage présumé. En ce qui concerne leur incidence sur la situation financière et économique de Tartu Agro AS par rapport à d'autres entreprises exerçant leurs activités dans des conditions de marché, il importe de savoir si ces obligations:

a) étaient dans l'intérêt de Tartu Agro AS ou du bailleur, c'est-à-dire que l'appréciation doit tenir compte de la mesure dans laquelle les obligations financières sont au moins partiellement dans l'intérêt du locataire;

b) ont été exécutées conformément aux pratiques normales du marché; et

c) constituaient des obligations supplémentaires par rapport à d'autres entreprises opérant sur le marché.

(348) La Commission note que, compte tenu du fait que le contrat de bail a une durée exceptionnellement longue et qu'il couvre une superficie exceptionnellement grande, le simple fait qu'inclure des obligations financières dans les contrats de bail sous une forme pécuniaire mesurable n'était pas une pratique normale du marché en 2000 (voir les considérants 122 et 123) ne signifie pas automatiquement que ces obligations ont une incidence négative sur la situation financière de Tartu Agro AS, de sorte qu'elles devraient être considérées, en tout ou en partie, comme faisant partie du paiement du loyer dans l'appréciation de l'avantage.

(349) En outre, l'objectif présumé de l'État en 2000, à savoir veiller à préserver et à améliorer la fertilité des sols et, par conséquent, la valeur des biens appartenant à l'État, n'est pas déterminant à lui seul lorsque la Commission évalue si les obligations financières sont considérées comme faisant partie du paiement du loyer depuis 2004.

(350) La Commission note que le contrat de bail initial stipulait que Tartu Agro AS était tenue d'acquitter toutes les taxes dues sur les terres louées en vertu des dispositions relatives au paiement du loyer, tandis que les investissements dans les systèmes d'amélioration foncière et l'obligation de prendre en charge les dépenses d'entretien étaient considérés comme d'autres droits et obligations contractuels.

(351) Lorsque le contrat de bail a été modifié en 2009, les parties ont convenu qu'à partir de 2010, l'obligation du locataire de procéder aux investissements destinés à la modernisation des systèmes d'amélioration foncière devait être déduite du paiement du loyer qui dépendait du paiement unique à la surface (considérants 79 et 80).

(352) Quoi qu'il en soit, la Commission conclut que la qualification formelle des obligations financières prévues dans le contrat de bail, qu'elles fassent partie du paiement des loyers ou qu'elles relèvent d'autres obligations, n'est pas déterminante, car cela ne définit en rien leur incidence économique.

(353) La Commission fait observer que l'appréciation de l'existence de l'avantage doit tenir compte du fait que les sources de données disponibles sur les prix du marché diffèrent considérablement les unes des autres dans la manière dont elles traitent l'incidence des obligations financières.

(354) En fonction de l'estimation du prix du marché, les obligations financières sont soit incluses dans l'estimation du prix, soit exclues de l'estimation, soit prises en considération seulement partiellement.

(355) En l'espèce, l'appréciation doit tenir compte du fait que, par exemple, le rapport Domus excluait explicitement l'incidence de ces obligations financières (considérant 143), tandis que le rapport Pindi Kinnisvara fournit l'estimation du prix du marché pour les terres agricoles en tenant compte de l'obligation du locataire d'effectuer certaines dépenses de 104 EUR par hectare (voir le considérant 116).

(356) Les contrats de bail du Conseil foncier imposent certaines taxes et obligations d'entretien au locataire, mais ces obligations d'entretien ne sont pas définies en termes pécuniaires et aucun montant annuel précis n'est fixé.

(357) Le rapport Uus Maa examine la pratique normale du marché en ce qui concerne les obligations financières. Toutefois, il ne décrit pas explicitement ni n'explique en quoi l'obligation financière, ou toute autre caractéristique du contrat de bail, a une incidence sur son appréciation, ce qui réduit l'utilité de ce rapport à ce sujet.

(358) Il résulte de ce qui précède que la Commission évaluera, aux sections 5.2.3.3.2.6.3 à 5.2.3.3.2.6.5, dans quelle mesure l'obligation du locataire de payer i) la taxe foncière et ii) l'entretien et de réaliser iii) les investissements pour le renouvellement des systèmes d'amélioration foncière doit être prise en considération, c'est-à-dire considérée comme faisant partie du revenu locatif, lorsque le montant du loyer convenu est comparé au prix de référence adéquat des loyers sur le marché.

5.2.3.3.2.6.3. Obligation du locataire d'acquitter la taxe foncière

(359) Étant donné que le propriétaire des terres a l'obligation légale d'acquitter la taxe foncière, la Commission considère que l'obligation visée au considérant 61 faite au locataire, dans le contrat de bail, d'acquitter la taxe foncière est dans l'intérêt du bailleur et que cette condition a une incidence négative sur la situation financière de Tartu Agro AS.

(360) Il s'ensuit que, concernant le calcul de la différence entre le montant réel du loyer versé par Tartu Agro AS et ce qu'elle aurait dû payer à l'époque dans les conditions normales du marché, il est déterminant de savoir si cette obligation entraîne pour Tartu Agro AS une charge supplémentaire qu'il convient d'ajouter au montant du loyer par rapport à d'autres entreprises.

(361) D'après les données du Conseil foncier, la Commission note que, dans les baux publics, c'est le locataire qui acquitte la taxe foncière (considérant 114). Ainsi, étant donné que l'obligation d'acquitter la taxe foncière s'applique à tous les locataires dans le cadre de baux publics, l'obligation d'acquitter la taxe foncière dans le contrat de bail initial n'est pas une obligation supplémentaire et ne fait peser aucune charge supplémentaire sur Tartu Agro AS lorsque les montants de loyer versés par Tartu Agro AS sont comparés au prix du marché basé sur les données du Conseil foncier.

(362) Étant donné que les ventes aux enchères du Conseil foncier constituent la pratique normale pour les baux fonciers publics, cette obligation est conforme à la pratique normale du marché.

(363) Le rapport Uus Maa relève quant à lui que, jusqu'en 2010, c'était généralement le locataire qui devait acquitter la taxe foncière (considérant 124). Ainsi, étant donné que l'obligation faite aux locataires d'acquitter la taxe foncière relevait d'une pratique normale du marché, l'obligation d'acquitter la taxe foncière dans le contrat de bail initial n'est pas une obligation supplémentaire et ne fait peser aucune charge supplémentaire sur Tartu Agro AS lorsque les montants de loyer versés par Tartu Agro AS sont comparés au prix du marché basé sur les données du Conseil foncier. Par conséquent, lorsque le loyer versé par Tartu Agro AS est comparé à l'estimation du prix du marché figurant dans le rapport Uus Maa pour les années 2000 à 2004, l'obligation d'acquitter la taxe foncière ne constitue pas une charge supplémentaire pour Tartu Agro AS, car il s'agit d'une obligation conforme à la pratique normale du marché.

(364) Il résulte de ce qui précède que la taxe foncière acquittée par Tartu Agro AS ne doit pas être ajoutée au loyer annuel versé par Tartu Agro AS aux fins de la comparaison avec le prix de référence des loyers sur le marché qui est basé sur:

1) les données du rapport Uus Maa en 2000 et 2004 (section 5.2.3.3.2.8);

2) les données du Conseil foncier depuis 2005 (section 5.2.3.3.2.9).

5.2.3.3.2.6.4. Obligation du locataire de prendre en charge les dépenses d'entretien

(365) Les dépenses d'entretien annuelles, en raison de leur nature économique, sont des dépenses opérationnelles qui génèrent des bénéfices et/ou augmentent la valeur des terres à court terme, indépendamment du fait que l'agriculture active et durable a également une incidence positive sur la valeur des terres.

(366) Toute entreprise active dans la production primaire doit également supporter ces dépenses dans des conditions normales de marché.

(367) La Commission note que le rapport Uus Maa examine quelle était la pratique du marché en ce qui concerne les autres obligations des locataires. En particulier, ce rapport relève que l'amélioration foncière et l'entretien régulier des bas-côtés sont prévus dans les contrats en tant qu'obligations du locataire, lequel est une entité qui utilise le bien et en profite. Toutefois, ces obligations ont été incluses dans les contrats de bail en termes génériques, alors que, en l'espèce, le contrat de bail expose par le menu la manière dont les dépenses d'entretien annuelles devraient être utilisées. Qui plus est, le rapport Uus Maa souligne que le contrat de bail porte sur une superficie exceptionnellement grande et une durée exceptionnellement longue.

(368) La Commission considère que le simple fait que l'engagement en matière de dépenses ait été rédigé en détail en termes monétaires ne modifie pas la nature économique. En outre, cela ne change rien au fait que ces dépenses sont dans l'intérêt de Tartu Agro AS, étant donné qu'elle peut en bénéficier pendant les 25 années du contrat de bail, de même que toute entreprise active dans la production primaire doit supporter les dépenses correspondantes dans des conditions normales de marché.

(369) En l'occurrence, le simple fait que, en 2000, les autorités estoniennes aient pu avoir des objectifs de politique publique pour exercer un contrôle sur les décisions opérationnelles de Tartu Agro AS dans le cadre du contrat de bail en définissant l'utilisation qui devait être faite des dépenses d'entretien ne change rien au fait que ces dépenses sont principalement dans l'intérêt de Tartu Agro AS lorsqu'elle utilise les terres pour ses activités agricoles, étant donné que toute entreprise active dans la production primaire doit également supporter des dépenses similaires dans des conditions normales de marché. En ce qui concerne les observations visées aux considérants 229 et 230, la Commission note qu'il importe peu de savoir pour quelles raisons ou dans quels objectifs les autorités estoniennes ont ajouté un engagement en matière de dépenses d'entretien dans le contrat de bail.

(370) En outre, la Commission fait observer que le contrat de bail comporte une condition qui permet de diminuer le montant du loyer si celui-ci est plus élevé que les recettes tirées de la gestion agricole normale des terres louées (considérant 66). Ainsi, la Commission conclut que cette condition transfère effectivement le risque opérationnel du locataire au bailleur et allège toute charge financière que l'engagement relatif à certaines dépenses opérationnelles aurait pu faire peser sur le locataire.

(371) L'engagement en matière de dépenses d'entretien, c'est-à-dire l'obligation de prendre en charge les dépenses d'entretien annuelles dont il est question au considérant 68, point b), n'a donc pas d'incidence négative sur la situation financière de Tartu Agro AS par rapport à d'autres entreprises sur le marché. Ces dépenses font partie des dépenses opérationnelles du locataire.

(372) La Commission reconnaît qu'une obligation contractuelle liée à des dépenses opérationnelles annuelles pourrait avoir une incidence financière importante seulement si une entreprise devait mettre fin à ses activités dans le secteur agricole primaire. Par conséquent, tant que Tartu Agro AS exerce ses activités selon le principe de continuité d'exploitation, une obligation contractuelle liée à des dépenses opérationnelles annuelles n'a pas d'incidence négative sur sa situation financière lorsqu'elle est comparée à d'autres entreprises.

(373) En outre, le simple fait que le montant nominal de l'engagement en matière de dépenses d'entretien à l'époque du contrat de bail initial aurait été supérieur aux dépenses d'entretien moyennes dans le secteur [considérant 222, point f)] n'a pas d'incidence négative sur la situation financière de Tartu Agro AS si on la compare à d'autres entreprises actives dans le secteur pendant les 25 années du contrat de bail.

(374) En outre, la Commission note que le rapport Uus Maa décrit la manière dont les obligations d'entretien ont été incluses dans les contrats de bail au fur et à mesure que se développait ce marché au cours de la durée du contrat de bail (considérants 122 à 124) et que les contrats de bail du Conseil foncier comportent une obligation selon laquelle les locataires sont tenus de s'engager à maintenir les terres en bon état (considérant 114). Par conséquent, le simple fait que l'obligation d'entretien soit exprimée en termes monétaires ne signifie pas que les contrats de bail du Conseil foncier, qui relèvent d'une pratique normale du marché, ne comportent pas d'obligation ayant une incidence économique correspondante.

(375) En outre, à la lumière des considérants 60 et 61, la Commission note que la forme du contrat de bail n'indique pas que l'objectif des parties aurait été de considérer les dépenses d'entretien annuelles comme faisant partie du paiement du loyer, étant donné qu'elles n'ont pas été formellement liées au paiement du loyer.

(376) Qui plus est, les autorités estoniennes n'ont fourni aucune analyse ex ante qui aurait indiqué que les dépenses d'entretien annuelles étaient considérées comme une forme de loyer, voire comme une compensation pour la perte de revenus locatifs.

(377) Il résulte de ce qui précède que, étant donné que l'engagement en matière de dépenses d'entretien n'a pas d'incidence négative sur la situation financière de Tartu Agro AS, il ne doit pas être ajouté au montant du loyer annuel lorsque celui-ci est comparé au prix de référence des loyers sur le marché.

5.2.3.3.2.6.5. Obligation du locataire d'investir chaque année dans les systèmes d'amélioration foncière

(378) En raison de leur nature économique, les investissements dans les systèmes d'amélioration foncière visés au considérant 68, point a), génèrent des bénéfices à long terme qui peuvent dépasser la durée du contrat de bail et, en tant que tels, peuvent constituer un avantage pour le propriétaire des terres.

(379) La Commission constate ce qui suit:

a) l'engagement en matière d'investissements annuels à hauteur de […] EUR dans le renouvellement des systèmes d'amélioration foncière [considérant 68, point a)] a été inclus dans le contrat de bail et, en plus, le contrat de vente comportait une obligation relative à certains investissements [considérant 73, point d)];

b) la durée du contrat de bail est beaucoup plus longue que la pratique du marché (considérants 112 et 123);

c) seule une partie des investissements dans les systèmes d'amélioration foncière a été financée par Tartu Agro AS, autrement dit l'engagement en matière d'investissements [considérant 68, point a)] n'a pas été financé par Tartu Agro comme convenu dans le contrat de bail initial (considérants 96 à 99); et

d) les parties sont convenues (considérants 69 et 133) que, à la fin du contrat de bail, les améliorations deviennent la propriété du ministère qui doit en faire l'acquisition à la valeur normale du marché à l'expiration du contrat de bail.

(380) La Commission conclut, premièrement, à la lumière du considérant 379, que seuls les investissements qui sont des investissements supplémentaires directement liés au contrat de bail peuvent avoir une incidence négative sur la situation financière de Tartu Agro AS, autrement dit seuls les investissements effectués pour remplir l'engagement en matière d'investissements visé au considérant 68, point a), entrent en ligne de compte lorsque l'avantage est établi et quantifié. En ce qui concerne l'argument de Tartu Agro AS selon lequel tous ses investissements devraient être pris en considération, la Commission note tout d'abord que les investissements réalisés pour des raisons commerciales normales, à savoir les investissements réalisés par Tartu Agro AS qui ne sont pas prévus dans le contrat de bail, même si leur durée de vie utile dépasse 25 ans, ne sont pas fondés sur le contrat de bail.

(381) La Commission estime qu'il est évident qu'un locataire qui gère des terres à des fins de production primaire pendant plus de 25 ans a également des raisons commerciales d'entreprendre des investissements à long terme. Par conséquent, la Commission conclut que Tartu Agro AS ne peut valablement soutenir que tous ses investissements, en particulier les investissements qui s'ajoutent aux obligations du contrat de bail, dans les terres louées devraient être considérés comme faisant partie du paiement du loyer.

(382) Deuxièmement, seuls les investissements qui, dans les faits, sont financés par Tartu Agro AS peuvent avoir une incidence négative sur la situation financière de Tartu Agro AS. La valeur nominale de l'engagement en matière d'investissements n'est pas déterminante, seule l'est la partie de l'engagement qui, dans les faits, a été mise à exécution et financée par Tartu Agro AS. En ce qui concerne les investissements dans les systèmes d'amélioration foncière financés par des tiers (considérants 91 à 99), la Commission considère que ces investissements n'ont pas d'incidence négative sur la situation financière de Tartu Agro AS. Par conséquent, seule la partie de l'engagement en matière d'investissements qui a été exécutée aux dépens de Tartu Agro AS peut être considérée comme faisant partie du loyer.

(383) Troisièmement, en ce qui concerne la condition du contrat de bail selon laquelle les améliorations peuvent, sous certaines conditions, devenir la propriété du ministère, qui doit en faire l'acquisition à l'expiration du contrat de bail [considérants 69, 379, point d), etc.], la Commission fait observer ce qui suit. Il peut arriver que certains de ces investissements aient encore une valeur résiduelle à la fin du contrat, mais cela n'est pas certain. Il est possible que Tartu Agro AS récupère une partie de la valeur de ces investissements à la fin du contrat. Toutefois, cela reste incertain, puisque le contrat de bail est toujours en cours. En outre, en tout état de cause, la Commission relève que Tartu Agro AS a, dans les faits, pris à sa charge une obligation financière qui incombait au propriétaire.

(384) Dans cette situation, dès lors que les données sur l'acquisition future possible de la valeur résiduelle des actifs par le ministère ne seront pas disponibles avant l'expiration du contrat de bail et restent incertaines, par prudence, la Commission part du principe que les investissements faisant l'objet de l'engagement qui ont été financés par Tartu Agro AS devraient être considérés comme faisant partie du loyer [voir les considérants 388, point b), et 389, point a)].

(385) En ce qui concerne la durée de vie utile des investissements, la Commission note que les bénéfices des investissements dans les systèmes d'amélioration foncière visés au considérant 68, point a), sont partagés entre les parties lorsque la durée de vie utile des investissements dépasse la durée du contrat de bail. Tartu Agro AS ne peut profiter des investissements faisant l'objet de l'engagement que pendant les 25 années du contrat de bail. Ce qui reste de la durée de vie utile profite au bailleur. Toutefois, Tartu Agro AS aurait également profité de ces investissements s'ils avaient été financés par l'Estonie conformément à l'article 16, paragraphe 1, de la loi sur l'amélioration foncière (voir le considérant 180).

(386) En outre, les investissements amortis cumulés, dans une situation où Tartu Agro AS serait en mesure de poursuivre ses activités en vertu du principe de continuité d'exploitation, à l'expiration du contrat de bail, représentent la partie des investissements qui profite à Tartu Agro AS. Le reste ne profite qu'au bailleur. Les amortissements cumulés représentent la valeur économique des investissements qui est uniquement dans l'intérêt du locataire et la partie des investissements qui ne sont ni amortis, ni acquis par le bailleur, à l'expiration du contrat de bail représente l'avantage économique que le bailleur tire de cette obligation contractuelle.

(387) Toutefois, la Commission note qu'il n'existe pas de données contrefactuelles sur les amortissements cumulés des systèmes d'amélioration foncière, dans une situation où Tartu Agro AS serait en mesure de poursuivre ses activités en vertu du principe de continuité d'exploitation. Il s'ensuit que, par prudence, la Commission part du principe que les investissements dans les systèmes d'amélioration foncière ont une durée de vie utile infinie, c'est-à-dire qu'il n'y a pas lieu de déduire du montant des investissements dans les systèmes d'amélioration foncière qui a été financé par Tartu Agro AS le montant qui représenterait l'avantage économique de Tartu Agro AS.

(388) Sur la base des considérants 379 à 387, lors de l'appréciation de l'existence de l'avantage, par prudence, la Commission considère ce qui suit:

a) les investissements dans les systèmes d'amélioration foncière réalisés au titre de l'engagement en matière d'investissements ont une durée de vie utile infinie, c'est-à-dire qu'aucun amortissement n'est effectué et le bailleur peut profiter pleinement de ces investissements; et

b) à la fin du contrat de bail, l'État ne fait pas l'acquisition des actifs financés par Tartu Agro AS au titre de l'engagement en matière d'investissements et n'offre aucune compensation pour ces actifs.

(389) Il ressort du considérant 388 que:

a) si l'État fait néanmoins l'acquisition des actifs qui sont financés au titre de l'obligation d'investissement ou offre une compensation pour ces actifs à l'expiration du contrat de bail, cela peut constituer une nouvelle mesure susceptible d'être appréciée au regard des règles en matière d'aides d'État;

b) la valeur nominale annuelle de […] EUR de l'engagement en matière d'investissements visé au considérant 68, point a), ne devrait pas être considérée comme faisant partie du loyer versé par Tartu Agro AS (étant donné que l'engagement n'a pas toujours été tenu);

c) en fait, 100 % du montant annuel de l'engagement en matière d'investissements effectivement pris en charge par Tartu Agro AS au cours d'une année donnée devrait être considéré comme faisant partie du loyer et ajouté au paiement annuel du loyer lors de la comparaison avec le prix de référence adéquat des loyers sur le marché.

(390) Il résulte de ce qui précède que l'engagement en matière d'investissements visé au considérant 68, point a), peut être ajouté au loyer versé chaque année lors de la comparaison avec le prix de référence des loyers sur le marché, mais seulement à hauteur du montant qui a été, dans les faits, financé par Tartu Agro AS.

5.2.3.3.2.7. Durée et dispositions relatives aux ajustements de prix – appréciation de l'incidence économique et de la conformité avec le marché

(391) La durée du contrat de bail fixée à 25 ans est beaucoup plus longue que la pratique du marché. En particulier, les contrats de bail du Conseil foncier sont généralement conclus pour une durée déterminée de cinq ans (voir le considérant 112). À cet égard, la Commission constate ce qui suit:

a) le montant du loyer annuel initialement convenu, toujours applicable au moment de l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne, était de […] EUR par année civile pour […] ha (considérant 85); et

b) le contrat de bail ne prévoit pas de condition qui permettrait un ajustement des prix automatique sans l'accord des parties, étant donné que le contrat ne comporte que les conditions visées aux considérants 63 à 66 qui permettent aux parties d'ajuster le montant du loyer versé sous certaines conditions.

(392) Dans le cas d'espèce, la Commission considère que les conditions du contrat de bail visées aux considérants 63 à 67, qui permettent aux parties de demander une réduction ou une augmentation du loyer d'un montant raisonnable si le loyer dû par le locataire est plus élevé que les recettes ou s'écarte de plus de la moitié du loyer raisonnable correspondant aux obligations contractuelles des deux parties, ne correspondent pas exactement à une condition d'indexation adéquate. Les conditions du contrat de bail qui permettent aux parties de lancer une procédure en vue de modifier le montant du loyer ne garantissent pas que le montant du loyer convenu respecte en tous points les prix du marché.

(393) Premièrement, cette condition ne permet d'ajuster le montant du loyer que si l'écart par rapport au niveau normal de prix du marché est supérieur à 50 %.

(394) Deuxièmement, elle impose aux parties de présenter une demande spécifique pour ajuster le montant du loyer.

(395) Troisièmement, elle transfère également le risque opérationnel du locataire au bailleur, étant donné que le contrat de bail comportait une condition permettant au locataire d'exiger une réduction du montant du loyer si celui-ci est plus élevé que les recettes tirées de la gestion régulière des terres louées.

(396) Il s'ensuit que cette condition garantit la conformité du contrat de bail avec le prix du marché pendant sa durée.

(397) Par conséquent, la Commission considère qu'une durée de 25 ans et l'absence de dispositions, comme une condition d'indexation, qui garantiraient la conformité avec le prix du marché sont des caractéristiques du contrat de bail qui ont une incidence significative sur l'issue économique et financière du contrat de bail.

(398) Qui plus est, la Commission constate ce qui suit:

a) les autorités estoniennes n'ont fourni aucune analyse ex ante dans laquelle elles auraient apprécié si le prix locatif initial tenait dûment compte de la durée du contrat de bail;

b) les dispositions détaillées du contrat de bail initial qui, dans les faits, définissent l'incidence économique et financière du contrat de bail ont été conclues dans le cadre de négociations restreintes, lorsque Tartu Agro AS était une entité publique (considérant 47).

(399) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère qu'une entreprise n'aurait pas pu obtenir de telles conditions dans des conditions normales de marché, étant donné que le prix locatif initialement convenu ne tient pas suffisamment compte de la durée et de l'absence de condition d'indexation.

(400) La Commission conclut que la durée et les dispositions visées aux considérants 64 à 66 sont des caractéristiques du contrat de bail qu'une entreprise n'aurait pas pu obtenir dans des conditions normales de marché.

(401) Dans des conditions normales de marché, un locataire n'aurait eu aucune raison rationnelle, qu'elle soit économique, commerciale ou financière, compte tenu de la durée du contrat de bail initial, de ne pas prévoir la possibilité d'augmenter les prix en fixant les conditions visées aux considérants 64 à 66.

(402) La Commission conteste également l'argument de Tartu Agro AS selon lequel les parties à un contrat de bail ne sont pas en mesure d'adapter en permanence un contrat à long terme aux conditions du marché (voir le considérant 192). La Commission rappelle le principe de primauté du droit de l'Union ([73]) et le fait que ni le droit national ni un contrat signé par un État membre ne peut enfreindre les règles en matière d'aides d'État (voir également le considérant 285).

(403) Compte tenu du fait que le contrat de bail comportait des conditions, mentionnées aux considérants 64 à 66, qui transfèrent une partie du risque opérationnel du locataire au bailleur, procurant ainsi un avantage au locataire, la Commission conclut que la durée du contrat de bail est une caractéristique optionnelle du contrat de bail, qui n'a donc aucune valeur négative pour le bailleur, et que la durée ne peut augmenter la valeur de l'avantage que lorsque le montant annuel du loyer versé est comparé au prix de référence des loyers sur le marché, lequel est basé sur des contrats d'une durée plus courte.

5.2.3.3.2.8. Différence entre le montant du loyer versé par Tartu Agro AS et le prix de référence des loyers sur le marché à la date de l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne

(404) En 2004, le prix de référence le plus bas des loyers sur le marché était de 10 EUR par hectare d'après le rapport Uus Maa [considérant 128, point b)], étant donné que les données du Conseil foncier ne sont disponibles que depuis 2005.

(405) Il s'ensuit que, pour 2 839,50 ha de terres arables, le prix de référence du loyer annuel sur le marché aurait été de 28 395 EUR. Pour 2 920,98 ha de terres admissibles au bénéfice d'une aide de la PAC, le prix annuel du marché aurait été de 29 209,80 EUR.

([73]) Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964, Flaminio Costa/E.N.E.L, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

(406) En 2004, le montant du loyer annuel versé par Tartu Agro AS, c'est-à-dire le montant du loyer hors taxe foncière ou autres obligations financières, s'élevait à […] EUR (considérant 85), soit […] EUR par hectare de terres arables (2 839,50 ha) (considérant 148) ou […] EUR par hectare de terres admissibles au bénéfice d'une aide au titre de la PAC ([…] ha).

(407) Au vu du considérant 390, lorsque le montant du loyer versé par Tartu Agro AS est comparé au prix de référence des loyers sur le marché, l'engagement en matière d'investissements [considérant 68, point a)] doit être inclus dans le montant du loyer à hauteur du montant financé par Tartu Agro AS.

(408) Toutefois, Tartu Agro AS n'a financé aucun investissement dans des systèmes d'amélioration foncière en 2004 (considérant 99).

(409) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que le montant du loyer versé par Tartu Agro AS [[…] EUR, […] EUR par hectare de terres arables ([…] ha)] par rapport au prix de référence des loyers sur le marché [29 209,80 EUR, 10 EUR/ha (prix le plus bas selon le rapport Uus Maas, voir considérants 128 et 332)] était inférieur au prix du marché.

(410) La conclusion relative à l'existence d'un avantage reste la même si le prix de référence du marché, à savoir 10 EUR/ha, est réduit de 20 % (comme le propose le rapport Uus Maas), ce qui correspond à la fourchette d'exactitude maximale des estimations (voir les considérants 132, 144 et 424).

(411) Ce n'est que dans une situation contrefactuelle, dans laquelle Tartu Agro AS aurait financé l'engagement en matière d'investissements à sa valeur nominale annuelle de […] EUR par an, que le montant du loyer aurait été supérieur au prix de référence du marché, à savoir 10 EUR/ha.

(412) Il s'ensuit, compte tenu de la durée du contrat de bail fixée à 25 ans et des conditions avantageuses applicables aux augmentations de prix futures qu'une entreprise n'aurait pas pu obtenir dans des conditions normales de marché (considérant 399), que le contrat de bail a procuré un avantage économique à Tartu Agro AS à la date de l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne.

5.2.3.3.2.9. Différence entre le montant du loyer versé par Tartu Agro AS et le prix de référence des loyers sur le marché à l'époque de la renégociation du loyer après l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne

(413) Étant donné que le montant du loyer a été renégocié ou augmenté à titre unilatéral après l'adhésion (voir section 2.5.4), la Commission évalue si les montants révisés étaient conformes à la référence du marché.

(414) Depuis 2005, au vu du considérant 335, le prix de référence adéquat des loyers sur le marché est fondé sur les données du Conseil foncier relatives aux prix locatifs médians en Estonie, comme indiqué au considérant 111.

(415) À la lumière des conclusions formulées à la section 5.2.3.3.2.6 sur la conversion du montant du loyer en euros par hectare et sur la conformité avec le marché et la valeur économique des obligations financières, les transformations et ajustements suivants doivent être effectués afin de calculer la différence entre le prix de référence des loyers sur le marché, c'est-à-dire les données du Conseil foncier, et le montant réel du loyer versé par Tartu Agro AS:

a) le montant du loyer effectivement versé en 2014 ([…] EUR), supérieur au montant du loyer convenu ([…] EUR), soit […] EUR, correspond à un arriéré dû pour l'année 2012, lorsque Tartu Agro AS a effectivement versé un loyer inférieur à ce qui avait été convenu;

b) le montant annuel de l'engagement en matière d'investissements effectivement financé et supporté par Tartu Agro AS doit être ajouté aux loyers annuels versés par Tartu Agro AS (considérant 99); et

c) le montant annuel du loyer, c'est-à-dire le loyer en lui-même et le montant ajouté au point précédent, effectivement versé par Tartu Agro (en EUR par an) doit être converti en EUR par hectare en divisant par le nombre d'hectares admissibles au bénéfice d'une aide de la PAC au cours d'une année donnée; à titre subsidiaire, les hectares admissibles au bénéfice d'une aide au titre de la PAC au cours d'une année donnée doivent être multipliés par le prix de référence des loyers sur le marché, c'est-à-dire les données du Conseil foncier.

(416) Il s'ensuit que, lorsque l'on calcule la différence entre le montant réel du loyer versé par Tartu Agro AS et ce qu'elle aurait dû payer à l'époque dans des conditions normales de marché, les montants de loyer renégociés et augmentés à titre unilatéral étaient inférieurs aux prix de référence du marché depuis 2005, date à laquelle le montant du loyer annuel a été ajusté, comme le montre le tableau suivant (voir tableau 18):

Tableau 18

Montant de loyer par rapport au prix de référence des loyers sur le marché à l'époque où le montant de loyer annuel a été ajusté par les parties

Année	Loyer versé annuellement	Engagement en matière d'investissements (montant financé par Tartu Agro AS)	Prix locatif comparable au prix de référence	Prix de référence du marché	Superficie admissible au titre de la PAC Prix de référence EUR/ha
2005	[…]	[…]	5 112,93	102 014,71	[…] ha, 34,60 EUR/ha
2007	[…]	[…]	20 560,91	107 503,49	[…]ha 36,92 EUR/ha
2009	[…]	[…]	56 211,59	153 903,79	[…] 52,90 EUR/ha

(417) Par conséquent, la Commission conclut que les parties ont convenu d'un montant de loyer qui, même augmenté du montant annuel de l'engagement en matière d'investissements financé par Tartu Agro AS, reste inférieur au prix qu'elle aurait dû payer à l'époque dans des conditions normales de marché depuis l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne.

5.2.3.3.2.10. Différence entre le montant du loyer versé par Tartu Agro AS et le prix de référence des loyers sur le marché depuis 2005

(418) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que la différence entre le loyer annuel versé par Tartu Agro AS et le prix du marché s'explique par:

a) le montant du loyer initialement convenu sous le prix de référence du marché (section 5.2.3.3.2.8);

b) les conditions avantageuses en ce qui concerne la durée et les conditions d'ajustement du montant du loyer (section 5.2.3.3.2.7); et

c) la révision du montant du loyer, convenue sous le prix du marché (section 5.2.3.3.2.9).

(419) Il s'ensuit que, en ce qui concerne le calcul de la différence entre le montant réel du loyer versé par Tartu Agro AS et ce qu'elle aurait dû payer à l'époque dans des conditions de marché normales (voir considérant 291), la Commission doit comparer le montant du loyer annuel versé par Tartu Agro AS et le prix de référence des loyers sur le marché afin de déterminer si le bail a été consenti à Tartu Agro AS à des conditions avantageuses.

(420) Ces transformations et ajustements décrits au considérant 415 doivent être effectués afin de garantir que la différence entre le prix de référence des loyers sur le marché, c'est-à-dire les données du Conseil foncier, et le montant réel du loyer versé par Tartu Agro AS repose sur des valeurs comparables.

(421) La Commission fait observer, par souci de clarté, que l'avantage est apprécié au niveau annuel, bien que l'avantage présumé ait été accordé à Tartu Agro AS lorsque les terres louées ont été fournies à Tartu Agro AS sous le prix du marché, c'est-à-dire lorsque le montant du loyer inférieur au prix du marché était dû deux fois par an, à savoir le 1er juillet et le 1er décembre (voir le considérant 508).

(422) Comme le montre le tableau suivant (voir tableau 19), entre 2015 et 2019, le montant du loyer effectivement versé par Tartu Agro AS, majoré du montant de l'engagement en matière d'investissements dans les systèmes d'amélioration foncière effectivement payé par Tartu Agro AS, était inférieur au prix de référence annuel sur le marché.

Tableau 19

Montant du loyer annuel versé par Tartu Agro AS par rapport au prix de référence des loyers sur le marché

Année	Loyer versé (EUR/an)	Engagement en matière d'investissements effectivement financé par Tartu Agro AS (EUR/an)	Prix de référence du marché (EUR/ha) (Conseil foncier)	ha (admissibles au bénéfice de la PAC)	Prix de référence du marché (EUR/ha) (Conseil foncier)	Différence (EUR/an)
Colonne	A (considérant 85)	B (considérant 99)	C = D * E	D (considérant 87)	E (considérant 111)	F = C – (A + B)
2005	[…]	[…]	102 014,71	[…]	34,60	[…]
2006	[…]	[…]	68 893,23	[…]	23,66	[…]
2007	[…]	[…]	107 503,49	[…]	36,92	[…]
2008	[…]	[…]	120 170,02	[…]	41,30	[…]
2009	[…]	[…]	153 903,79	[…]	52,90	[…]
2010	[…]	[…]	106 548,77	[…]	36,58	[…]
2011	[…]	[…]	161 581,10	[…]	55,88	[…]
2012	[…]	[…]	233 335,55	[…]	80,39	[…]
2013	[…]	[…]	354 266,69	[…]	122,31	[…]
2014	[…]	[…]	319 693,27	[…]	109,85	[…]
2015	[…]	[…]	315 302,97	[…]	107,63	[…]
2016	[…]	[…]	279 097,73	[…]	95,27	[…]
2017	[…]	[…]	257 888,79	[…]	88,00	[…]
2018	[…]	[…]	295 672,48	[…]	101,03	[…]
2019	[…]	[…]	336 331,57	[…]	115,13	[…]

(423) Il s'ensuit que, dès lors que le montant du loyer, la durée, les conditions d'indexation (section 5.2.3.3.2.7) et l'exécution (section 5.2.3.4) du contrat de bail n'étaient pas conformes au marché, les terres louées à Tartu Agro AS au titre dudit contrat l'ont été à un prix inférieur au prix du marché. La Commission conclut que la différence illustrée dans le tableau ci-dessus, en particulier par rapport au montant du loyer versé par Tartu Agro AS, démontre l'existence d'un avantage dans la fixation du prix du contrat de bail conclu par les autorités estoniennes.

5.2.3.3.2.10.1. Analyse de sensibilité en ce qui concerne les données adéquates sur les prix du marché

(424) L'analyse de sensibilité est une méthode utilisée pour déterminer comment différents facteurs ou variables d'un modèle ou d'un système peuvent influer sur le résultat. Il s'agit de modifier une variable à la fois pour voir dans quelle mesure le résultat change. Dans ce contexte, en ce qui concerne la sensibilité de la différence de prix à l'exactitude du prix de référence des loyers sur le marché, la Commission note que la conclusion reste inchangée même si le prix de référence adéquat des loyers sur le marché était réduit de 20 %. La Commission constate ce qui suit:

a) le rapport Uus Maa indique que l'évaluation qu'il propose est d'une exactitude moyenne et que le loyer réel peut varier de plus ou moins 20 %;

b) le rapport Domus, qui est le rapport d'expertise le plus récent (même s'il ne fournit qu'une estimation pour 2020), indique que l'exactitude de l'évaluation qu'il propose peut varier de plus ou moins 10 %;

c) les informations sur la qualité indiquent que les terres louées dans le cadre du contrat de bail sont de meilleure qualité que les terres louées par le Conseil foncier.

5.2.3.3.2.10.2. Analyse de sensibilité en ce qui concerne les autres sources de données disponibles sur les prix du marché

(425) En ce qui concerne les données du Conseil foncier, la Commission note qu'elles représentent les prix obtenus sur le marché pour la location des terres agricoles louées par les pouvoirs publics. Il s'ensuit que, les pouvoirs publics étant le bailleur, ils représentent, en l'espèce, le marché des baux fonciers de référence, c'est-à-dire l'ensemble d'opérations le plus comparable au contrat de bail, disponible seulement après 2004.

(426) En ce qui concerne la cohérence des loyers de référence disponibles, la Commission fait observer que:

a) le rapport Pindi Kinnisvara, daté du 12 avril 2013, indique que, pour le renouvellement des contrats en vigueur et les nouveaux contrats, le prix se situe entre 50 EUR et 100 EUR par hectare, parfois même plus dans des zones compétitives et bien implantées du point de vue logistique;

b) le rapport Uus Maa fait état de loyers compris entre 30 EUR et 50 EUR par hectare entre 2010 et 2014, autrement dit le rapport Pindi Kinnisvara fait état de prix de marché plus élevés que le rapport Uus Maa;

c) les données du Conseil foncier font état d'un loyer de 80,39 EUR par hectare pour l'année 2012 et de 122,31 EUR par hectare pour 2013; et

d) le Bureau de la statistique indique un loyer de 26 EUR par hectare pour l'année 2012.

(427) La Commission conclut que le rapport Pindi Kinnisvara, qui a été commandé par Tartu Agro AS et retiré du dossier par les autorités estoniennes, ne contredit pas les données du Conseil foncier. Les données du Conseil foncier devraient faire apparaître des montants de loyer plus élevés que ceux du rapport Pindi Kinnisvara, car les baux publics sont plus chers que les baux privés (considérant 314) et le rapport Pindi Kinnisvara ne limite pas ses observations aux baux publics, alors que les données du Conseil foncier se limitent aux baux publics.

(428) En ce qui concerne le rapport Uus Maa, la Commission conclut qu'il donne un prix de référence raisonnable, cohérent et prudent des loyers sur le marché, étant donné que ses fourchettes de prix sont proches des données du Bureau de la statistique qui, pour les raisons expliquées au considérant 109 et confirmées par le rapport Uus Maa (considérant 135), donne une estimation de prix inférieure au prix du marché. Toutefois, comme expliqué ci-dessus, le rapport Uus Maa donne le meilleur prix de référence disponible pour l'année 2004, lequel peut encore être considéré comme fiable.

(429) En ce qui concerne le rapport Domus, la Commission note que sa date de valeur ([74]) est le 18 février 2020 et que ce rapport ne fournit pas d'estimations de prix rétroactives pour les terres louées.

(430) La Commission conclut que le rapport Domus présente peu d'intérêt (considérant 313) pour la présente enquête, car il fournit des estimations pour l'année 2020 qui n'est pas concernée par cette enquête (voir les considérants 15 et 144).

(431) Le tableau suivant fait la synthèse des données disponibles sur les prix.

Tableau 20

Sources de données disponibles sur les prix pour l'année 2014

Année 2014	EUR/ha	Type de source de données	Remarque
Versements au titre du RPUS	114,09	Aide versée au locataire au titre du RPUS	Revenus pour le locataire, selon les experts, les prix locatifs des terres sont proportionnels au niveau du RPUS.
Bureau de la statistique	58	Données statistiques dans le comté de Tartu	Selon les experts et l'Estonie, les prix du marché sont en fait supérieurs aux données statistiques (voir le considérant 304). En outre, les données ne se limitent pas aux baux publics dont les prix sont supérieurs à ceux des baux privés.

([74]) La date de valeur est la date à laquelle le résultat de l'évaluation (loyer) est arrêté.

Année 2014	EUR/ha	Type de source de données	Remarque
Pindi Kindisvara	50-100, plus de 100	Avis d'expert basé sur les prix observés sur le marché	Le loyer des zones compétitives et bien implantées du point de vue logistique pourrait être supérieur à 100 EUR par hectare.
Pindi Kindisvara	20 - 30	Avis d'expert, compte tenu des caractéristiques de la zone	Avis d'expert, étant donné que 90 % des terres sont des terres arables occupant une situation privilégiée dans le comté de Tartu et compte tenu de l'engagement en matière d'investissements à hauteur de 104 EUR par hectare (le rapport ne précise pas de date de valeur et n'explique pas comment l'engagement en matière d'investissements à hauteur de 104 EUR est pris en considération dans l'estimation du prix) (voir le considérant 116).
Uus Maa	50	Avis d'expert basé sur les prix observés sur le marché	50 EUR/ha est l'estimation du prix à la fin de la période considérée. L'estimation du prix est donnée avec une exactitude de 20 %. (Le rapport ne fournit pas d'explication sur la manière dont les niveaux de prix pour les années suivant l'adhésion sont estimés).
Conseil foncier	109,85	Moyenne des opérations médianes en Estonie	Données sur les prix des baux publics réels en Estonie (voir le considérant 425).

(432) Compte tenu de ce qui précède et du fait également que l'aide au titre du RPUS est un facteur qui a une incidence sur les prix locatifs des terres, la Commission conclut que d'autres estimations de prix ne remettent pas en cause la conclusion selon laquelle le niveau de prix estimé selon le prix de référence adéquat des loyers sur le marché, à savoir les données du Conseil foncier, fournit l'estimation de prix la plus juste à partir de 2005.

5.2.3.3.2.10.3. Analyse de sensibilité en ce qui concerne la durée

(433) La Commission

a) reconnaît, à la lumière du considérant 112, que les données du Conseil foncier sont en principe fondées sur des contrats de bail d'une durée de 5 ans, tandis que le contrat de bail a une durée de 25 ans;

b) considère que le contrat de bail ne comporte pas de condition d'indexation adéquate (considérant 397), même si le montant du loyer a été modifié et qu'il est corrélé au versement d'une aide au titre du RPUS.

(434) En ce qui concerne la différence de durée entre le montant du loyer versé par Tartu Agro AS et le prix de référence des loyers sur le marché issu des données du Conseil foncier, la Commission estime qu'une approche prudente consiste à comparer la différence entre le prix locatif payé par Tartu Agro AS et le prix du marché qui est fixé tous les cinq ans.

(435) Un prix de référence du marché fixé tous les cinq ans correspond à la pratique du marché adoptée par le Conseil foncier; il correspond donc au prix locatif qu'un opérateur privé, opérant dans des conditions normales de concurrence, aurait probablement fixé.

(436) La Commission note que cette approche exclut le risque de prix de l'avantage (voir le considérant 294).

(437) En outre, cette approche

a) correspond à une situation contrefactuelle dans laquelle les terres faisant l'objet du contrat de bail auraient été louées aux mêmes conditions que les terres louées par l'État conformément à la pratique normale dans le cadre des mises aux enchères du Conseil foncier; et

b) considère que les seuls éléments de preuve pertinents sont les informations qui étaient disponibles, et les évolutions qui étaient prévisibles, à l'époque où le contrat de bail a été modifié par les parties.

(438) Le tableau illustré au considérant 422 (voir tableau 19) montre que, même si le prix de référence des loyers sur le marché était fixé en 2005, en 2010 et en 2015, le montant du loyer versé par Tartu Agro AS serait inférieur au prix du marché que Tartu Agro aurait payé dans des conditions normales de marché.

(439) La Commission conclut que, comme elle l'a démontré, la conclusion relative à l'existence d'un avantage reste inchangée même si le prix de référence adéquat des loyers sur le marché est fixé tous les cinq ans.

5.2.3.3.2.11. Argument subsidiaire de Tartu Agro AS selon lequel l'avantage présumé a été éliminé lorsque l'Estonie a vendu ses actions de Tartu Agro AS

(440) À titre subsidiaire, Tartu Agro AS a invoqué l'argument selon lequel l'avantage présumé aurait été éliminé avec la privatisation et la fusion. Tartu Agro AS affirme également que les mesures, la privatisation et la fusion devraient être considérées comme une seule opération.

(441) Premièrement, la Commission note que la fusion n'était pas une cession d'actifs, mais une cession d'actions. C'est OÜ Tartland qui a été intégrée dans Tartu Agro AS, ce qui signifie que la continuité juridique entre Tartu Agro AS et l'entité issue de la concentration est claire et ininterrompue. Il s'ensuit que Tartu Agro AS est le successeur légal en tous points de l'entité juridique précédente portant le même nom, Tartu Agro AS. L'avantage n'est en aucun cas éliminé, mais revient à Tartu Agro AS qui, par succession juridique, est réputée être la même personne morale en droit.

(442) Deuxièmement, en ce qui concerne les arguments de Tartu Agro AS selon lesquels la fusion et la mise en location initiale des terres constitueraient une seule opération et la privatisation aurait éliminé tout avantage, la Commission reconnaît que, dans certains cas, des interventions consécutives de l'État peuvent, aux fins de l'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, être regardées comme une seule intervention, lorsque des interventions consécutives présentent, au regard de leur chronologie, de leur finalité et de la situation de l'entreprise au moment de ces interventions, des liens tellement étroits entre elles qu'il est impossible de les dissocier.

(443) La Commission note que, en l'espèce, aucun élément de preuve ne confirme l'argument de Tartu Agro AS, présenté aux considérants 226 et 227, selon lequel la location, la privatisation et la fusion devraient être considérées comme une seule opération, étant donné que l'Estonie visait à maximiser les recettes générées par ses ventes en louant les terres sous le prix du marché.

(444) La privatisation n'a pas eu lieu immédiatement après la location. Deuxièmement, la Commission relève qu'il n'existe pas de présomption d'application générale selon laquelle seule la vente d'une entreprise bénéficiaire d'une aide éliminerait l'incidence économique de l'aide.

(445) En outre, la Commission observe ce qui suit ([75]):

a) conformément à la décision administrative de vendre les actions de Tartu Agro AS à OÜ Tartland, l'offre d'OÜ Tartland a été retenue parce qu'elle était assortie d'engagements en matière d'investissements plus intéressants que celle du soumissionnaire qui offrait le prix d'achat le plus élevé;

b) le contrat de vente comportait des engagements visant à préserver l'emploi et à maintenir la production agricole, comme indiqué en détail dans le contrat de vente; et

([75]) La Commission note qu'elle n'évalue pas, dans le cadre de la présente décision, si une aide supplémentaire a été octroyée dans le cadre de la privatisation, mais qu'elle limite son appréciation de l'avantage au champ d'application de la décision d'ouvrir la procédure.

c) le contrat de vente prévoyait l'obligation pour l'acheteur de réaliser des investissements ou de gérer Tartu Agro AS de manière à ce qu'elle réalise des investissements dans un délai de cinq ans, comme indiqué dans le contrat de vente (section 2.5.3).

(446) La Commission note que ce n'est pas l'offre d'achat la plus élevée qui a été retenue (considérant 72). En outre, les critères de sélection, à savoir le montant des investissements gérés ou réalisés par Tartu Agro AS, n'imposaient pas à OÜ Tartland d'investir des capitaux supplémentaires, mais uniquement de gérer les investissements de Tartu Agro AS.

(447) En outre, le contrat de vente comprenait des engagements en matière d'investissement, d'emploi et de production qui poursuivent des objectifs publics. Un investisseur privé n'aurait pas inclus de tels engagements dans un contrat de vente lors de la vente de ses actifs.

(448) Par conséquent, la Commission estime que la location n'est pas seulement un acte préparatoire en vue de la privatisation, comme l'affirme Tartu Agro AS, et que la location et la privatisation sont deux opérations distinctes. Du reste, la privatisation ne démontre en rien que l'Estonie aurait agi en tant qu'investisseur privé lorsqu'elle a loué les terres.

(449) La Commission considère qu'un opérateur économique normal n'aurait pas été disposé à accepter des engagements en matière d'investissements plutôt qu'un prix de vente plus élevé ou à inclure des conditions précises quant au nombre moyen de futurs salariés. La Commission conclut que la mise en œuvre de la privatisation n'indique en rien que le prix de vente des actions de Tartu Agro AS aurait pleinement tenu compte des conséquences de l'aide présumée et que la privatisation devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi.

(450) Enfin, la Commission note que l'exécution du contrat de bail initial, en l'occurrence les modifications par lesquelles le montant du loyer a été fixé sous le prix de référence des loyers sur le marché, est intervenue après la fusion et la date de l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne.

(451) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que la privatisation et la concentration n'ont pas éliminé l'avantage, comme l'affirme Tartu Agro AS.

5.2.3.4. Conformité de l'exécution du contrat de bail avec le marché

(452) Un avantage, au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, peut exister si l'exécution du contrat de bail par l'Estonie n'est pas conforme aux pratiques normales du marché et si cela réduit les coûts qui devraient normalement peser sur le budget de Tartu Agro AS.

(453) En l'espèce, la Commission fait observer que:

a) premièrement, le contrat de bail initial comportait une condition (considérants 62 à 67) selon laquelle le montant du loyer devait faire l'objet d'un réexamen une fois par an à certaines conditions, réexamen qui n'a pas eu lieu de manière systématique puisque le montant du loyer a été renégocié et adapté trois fois (considérant 76);

b) deuxièmement, le contrat de bail initial pouvait être modifié lorsque les modifications étaient imposées par la législation, de sorte que, lorsque les règles de l'UE en matière d'aides d'État sont entrées en vigueur en Estonie en 2004, le contrat de bail initial aurait pu être modifié sans l'accord des parties; or, le loyer n'a pas été augmenté; et

c) troisièmement, même si le contrat de bail initial a été modifié et que le montant du loyer annuel a augmenté depuis 2004, le montant du loyer reste inférieur au prix de référence des loyers sur le marché ([76]) (sections 5.2.3.3.2.4 et 5.2.3.3.2.5).

(454) Il s'ensuit que la Commission conclut que, pendant la période couverte par la décision, l'Estonie n'a pas exploité toutes les possibilités d'augmentation du montant du loyer que prévoyait le contrat de bail.

(455) Un opérateur privé opérant dans des conditions normales d'une économie de marché aurait exploité les possibilités d'augmentation du loyer qui étaient à sa disposition.

([76]) La référence aux modifications du contrat de bail exclut la modification effectuée par l'Estonie afin de se conformer à la décision initiale.

(456) Par conséquent, le contrat de bail n'est pas devenu avantageux du seul fait du montant du loyer initialement convenu et de l'évolution du marché commun ou des augmentations de prix, mais aussi du fait de l'action, ou plutôt de l'inaction de l'Estonie entre 2004 et le 31 décembre 2019.

5.2.3.5. Conclusion sur l'existence d'un avantage

(457) La Commission conclut que les mesures ont conféré à Tartu Agro AS un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(458) Le contrat de bail et son exécution ont procuré un avantage économique à Tartu Agro AS depuis la date d'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2019. Cet avantage est le contrat de bail d'une durée de 25 ans en vertu duquel des terres agricoles sont proposées à un prix inférieur au prix du marché qu'une entreprise n'aurait pas pu obtenir dans des conditions normales de marché ([77]) (considérant 423 et 454 à 456).

5.2.4. *Sélectivité*

(459) Les mesures ne remplissent pas les critères pour constituer un régime parce que les terres qui sont louées ne le sont pas à un bénéficiaire qui est exprimé d'une manière générale et abstraite, mais à une entreprise unique spécifiquement sélectionnée et désignée dans le contrat de bail initial; en outre, les mesures portent sur la location spécifique de terres gérées par le locataire et les conditions définissant l'incidence économique et financière du contrat de bail sont le fruit de négociations entre le bailleur et le locataire.

(460) Il s'ensuit que les mesures, en ce qu'elles procurent un avantage à une entreprise unique, Tartu Agro AS, alors que d'autres entreprises se trouvant dans une situation de fait et juridique comparable ne bénéficient pas du même avantage présumé, constituent une aide individuelle.

(461) Lorsqu'une aide individuelle est en cause, l'identification de l'avantage économique permet, en principe, de présumer de sa sélectivité ([78]). Cela vaut indépendamment du fait qu'il y ait ou non des opérateurs sur les marchés en cause se trouvant dans une situation de fait et juridique comparable. Par conséquent, la Commission conclut que ces mesures sont sélectives au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.2.5. *Distorsion de la concurrence et des échanges entre les États membres*

(462) En procurant un avantage, les mesures renforcent la position concurrentielle du bénéficiaire sur le marché. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le simple fait que la compétitivité d'une entreprise soit renforcée par rapport à des entreprises concurrentes par l'octroi d'un avantage économique qu'elle n'aurait pas reçu dans l'exercice normal de son activité indique qu'il y a risque de distorsion de concurrence ([79]).

(463) Selon la jurisprudence de la Cour de justice, un avantage accordé à une entreprise est considéré comme affectant les échanges entre États membres lorsque l'entreprise opère sur un marché ouvert aux échanges intra-UE ([80]).

(464) Les échanges intra-UE ont lieu dans le secteur agricole primaire, où opère le bénéficiaire, et ce secteur est ouvert à la concurrence au niveau de l'Union et est donc sensible à toute mesure en faveur de la production dans un ou plusieurs États membres. En outre, la Commission note que les capacités de production agricole liées aux terres agricoles font l'objet d'échanges et d'investissements au sein de l'Union européenne. En particulier, la Commission observe que Tartu Agro AS opère dans un secteur où les entreprises sont principalement des PME. Dès lors, les mesures sont susceptibles de fausser ou menacent de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres

([77]) Arrêt du Tribunal du 13 juillet 2022, Tartu Agro/Commission, T-150/20, ECLI:EU:T:2022:443, point 35.
([78]) Arrêt du Tribunal du 29 septembre 2021, TUIfly GmbH/Commission, T-447/18, ECLI:EU:T:2021:625, point 65 et jurisprudence citée. Voir également l'arrêt de la Cour du 4 février 2016, Orange/Commission, ECLI:EU:C:2016:78, point 64.
([79]) Arrêt de la Cour du 17 septembre 1980, Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209.
([80]) Voir notamment l'arrêt de la Cour du 13 juillet 1988, République française/Commission des Communautés européennes, C-102/87, ECLI:EU:C:1988:391, et l'arrêt du Tribunal du 28 octobre 2015, Hammar Nordic Plugg AB/Commission européenne, T-253/12, ECLI:EU:T:2015:81, point 123.

5.2.6. *Conclusion sur l'existence de l'aide*

(465) La Commission conclut que, pendant la période couverte par la présente décision (considérant 240), le contrat de bail, ses modifications et son exécution constituent une aide en faveur de Tartu Agro AS, pour les raisons suivantes:

a) les mesures sont imputables à l'État et financées au moyen de ressources d'État (section 5.2.1);

b) elles confèrent un avantage (section 5.2.3.5) sélectif (section 5.2.4) à Tartu Agro AS, qui est une entreprise (section 5.2.2); et

c) les mesures faussent ou menacent de fausser la concurrence et affectent les échanges entre États membres (section 5.2.5).

(466) Il s'ensuit que les mesures remplissent toutes les conditions de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et constituent donc une aide d'État.

5.3. **Légalité de l'aide**

(467) Le contrat de bail entre le ministère et Tartu Agro AS a été signé en 2000 et, par conséquent, existait avant l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne.

(468) Cependant, il ne remplit pas les conditions pour être considéré comme une aide existante telle que définie à l'article 1er, point b), du règlement (UE) 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE, lu en combinaison avec l'annexe IV de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque ([81]), étant donné que, conformément à l'annexe IV, section 4 «Agriculture», point 4, pour être considérée comme aide existante, la mesure d'aide est notifiée à la Commission dans un délai de quatre mois à compter de la date d'adhésion, toute autre aide est considérée comme une aide nouvelle.

(469) Étant donné qu'aucune notification telle que celle visée au considérant 468 n'est intervenue, les mesures actuelles constituent une aide nouvelle au sens de l'article 1er, point c), du règlement (UE) 2015/1589. À la lumière de ce qui précède, les mesures constituent une aide illégale car une aide nouvelle a été mise à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que, en ne notifiant pas les mesures avant leur mise à exécution, les autorités estoniennes n'ont pas respecté les obligations qui leur incombent en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

5.4. **Compatibilité de l'aide**

(470) Une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE est généralement incompatible avec le fonctionnement du marché intérieur à moins qu'elle ne bénéficie de l'une des dérogations prévues dans le TFUE.

(471) Les mesures visées au considérant 28 ne constituent pas un régime d'aides, mais une aide ad hoc, car l'opération de location octroie prétendument une aide à une entreprise, Tartu Agro AS, qui est désignée comme le locataire dans le contrat de bail initial.

(472) En vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, une aide qui se révèle de nature à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elle n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.

(473) Par conséquent, une aide compatible avec le marché intérieur au sens de cette disposition i) doit contribuer au développement de certaines activités ou de certaines régions économiques et ii) ne doit pas fausser la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(474) Selon la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ([82]), l'ensemble des aides illégales au titre de l'article 1er, point f), du règlement (UE) 2015/1589 seront appréciées au regard des textes en vigueur à la date d'octroi de l'aide.

([81]) JO L 236 du 23.9.2003, p. 17.
([82]) JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.

(475) Bien que l'Estonie n'ait avancé aucun argument sur la compatibilité, Tartu Agro AS affirme que l'aide d'État serait compatible avec le marché intérieur, en raison de la situation économique dans laquelle le contrat de bail a été conclu et du fait que Tartu Agro AS se chargeait de propager des semences répondant aux normes de l'OCDE et agissait en tant que site de formation et d'essais pour l'Université estonienne des sciences de la vie (considérants 228 à 230).

(476) La Commission note que, étant donné que Tartu Agro AS est active dans les secteurs forestier et agricole primaire, la mesure doit être examinée à la lumière des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole 2000-2006 ([83]) (ci-après les «lignes directrices 2000-2006») et des lignes directrices ultérieures (considérant 480).

(477) La Commission note que le contrat de bail ne comporte aucun élément susceptible d'apporter une amélioration que le marché est incapable d'apporter lui-même ou de modifier le comportement de Tartu Agro AS de manière à ce qu'elle crée de nouvelles activités qu'elle n'exercerait pas sans l'aide ou qu'elle exercerait d'une manière limitée ou différente.

(478) En général, une aide d'État sous la forme de fermages indûment bas constitue une aide au fonctionnement dans la mesure où elle réduit les coûts d'exploitation normaux du bénéficiaire.

(479) Une aide au fonctionnement est considérée à première vue comme étant incompatible avec le marché intérieur, notamment au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE ([84]).

(480) Il s'ensuit que les mesures ne remédient pas à une défaillance du marché constatée. Par conséquent, les effets de distorsion négatifs sur la concurrence et les échanges l'emportent sur les éventuels effets positifs des mesures. La Commission estime, dès lors, que cette mesure ne peut pas être déclarée compatible sur la base des lignes directrices de 2000 à 2006. Ces mesures ne peuvent pas non plus être déclarées compatibles sur la base des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'état dans le secteur agricole et forestier 2007–2013 ([85]), des lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 ([86]), ni des lignes directrices concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales ([87]) actuellement en vigueur.

(481) En ce qui concerne les arguments de Tartu Agro AS selon lesquels tout avantage serait une compensation pour ses services et son importance stratégique pour l'Estonie, la Commission fait observer que, bien que le contrat de bail comporte des conditions obligeant Tartu Agro AS à opérer dans le secteur agricole primaire, ni le contrat de bail ni le contrat de vente ne précisaient la moindre obligation de service public quantifiable. Le contrat de bail et le contrat de vente contraignaient uniquement Tartu Agro AS à opérer dans le secteur agricole primaire et à continuer d'employer un nombre précis de salariés.

(482) En outre, les autorités estoniennes n'ont pas affirmé que Tartu Agro AS aurait été liée par des obligations de service public spécifiques depuis 2004, et aucun élément ne va dans ce sens.

(483) Qui plus est, la production agricole primaire est assurée en Estonie dans un environnement de marché. En particulier, la location des terres agricoles relève d'une activité économique. En ce qui concerne les arguments relatifs au rôle déterminant de Tartu Agro AS dans la propagation de semences répondant aux normes de l'OCDE ainsi que dans la formation et les essais (considérants 228 à 230), ces objectifs ne correspondent pas clairement à des obligations de service public. À cela s'ajoute qu'une compensation éventuelle pour ces services offerte sous la forme d'un loyer inférieur au prix du marché, en l'occurrence lié au paiement unique à la surface (considérant 80), n'est ni calculée ni établie de manière objective et transparente. En outre, même si les biens ou services liés aux semences, aux essais ou à la recherche avaient été financés par la vente d'une entité qui bénéficie du contrat de bail à un prix inférieur à la valeur du marché, ces services n'ont pas été obtenus au moyen d'une procédure d'appel d'offres transparente et non discriminatoire (section 5.2.3.1).

([83]) JO C 28 du 1.2.2000, p. 2.
([84]) Arrêt de la Cour du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, point 30; arrêt de la Cour du 9 juin 2011 dans les affaires jointes C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, Comitato «Venezia vuole vivere»/Commission, ECLI:EU:C:2011:368, point 136, et arrêt du Tribunal de première instance du 8 juin 1995, Siemens/Commission, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, point 48.
([85]) JO C 319 du 27.12.2006, p. 1.
([86]) JO C 204 du 1.7.2014, p. 1. Modifiées par les communications publiées au JO C 390 du 24.11.2015, p. 4. JO C 139 du 20.4.2018, p. 3 et JO C 403 du 9.11.2018, p. 10.
([87]) JO C 485 du 21.12.2022, p. 1.

(484) En tout état de cause, il n'a pas été démontré dans une mesure suffisante que la mesure fût nécessaire et proportionnée pour atteindre un ou plusieurs objectifs d'intérêt commun. L'Estonie n'a avancé aucun argument concernant la compatibilité et, en tout état de cause, les mesures en cause doivent être considérées comme une aide au fonctionnement. Par conséquent, la Commission n'a trouvé aucune raison de déclarer l'aide compatible avec le marché intérieur à la lumière de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE.

(485) Dès lors, la Commission conclut que la location des terres à Tartu Agro AS par le ministère constitue une aide d'État (section 5.2.6) et qu'elle est illégale (section 5.3) et incompatible (considérant 484) avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.5. **Récupération**

(486) Conformément au TFUE et à la jurisprudence constante des juridictions de l'Union, la Commission est compétente, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché commun, pour décider que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier ([88]). Les juridictions de l'Union ont également jugé à plusieurs reprises que l'obligation faite à un État membre de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise à rétablir la situation antérieure ([89]).

(487) Dans ce contexte, les juridictions de l'Union ont établi que cet objectif est atteint dès lors que le bénéficiaire a restitué les montants perçus sous forme d'aides illégales, perdant ainsi l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché intérieur par rapport à ses concurrents, et que la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ([90]).

(488) Conformément à la jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589, dispose que «[e]n cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire […]».

(489) En conséquence, étant donné que les mesures en cause ont été mises en œuvre en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et doivent être considérées comme une aide illégale et incompatible, le montant de l'aide doit être récupéré afin de rétablir la situation qui existait sur le marché intérieur avant leur octroi.

(490) À la lumière du considérant 489, et compte tenu du fait que les autorités estoniennes ont procédé à une récupération sur la base de la décision initiale, les autorités estoniennes doivent respecter leur obligation de suspension et déterminer si le montant déjà récupéré correspond à l'aide illégale et incompatible dans sa totalité, intérêts compris, ou si une récupération ou une restitution future est nécessaire.

(491) Il résulte de ce qui précède que l'Estonie doit récupérer tout montant qui ne l'a pas été lors de la récupération précédente auprès de Tartu Agro AS depuis l'interruption du délai de prescription, à savoir le 14 août 2004 (voir section 5.5.1.), jusqu'au 31 décembre 2019, pour les raisons exposées aux considérants 29 et 239 et la conclusion figurant au considérant 498.

5.5.1. *Délai de prescription*

(492) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2015/1589, les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans (ci-après le «délai de prescription»).

(493) L'article 17 du règlement (UE) 2015/1589 précise que toute mesure prise par la Commission ou un État membre, agissant à la demande de la Commission, à l'égard de l'aide illégale interrompt le délai de prescription.

([88]) Arrêt du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.
([89]) Arrêt du 21 mars 1990, Belgique/Commission, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, point 66.
([90]) Arrêt du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, points 64 et 65.

(494) Le délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire ([91]). Il convient d'observer que le délai de dix ans prévu par l'article 17 du règlement (CE) 2015/1589, «loin d'être l'expression d'un principe général transformant une aide nouvelle en aide existante, exclut seulement la récupération des aides instituées plus de dix ans avant la première intervention de la Commission» ([92]). Il s'ensuit que, conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2015/1589, la Commission ne pourrait ordonner la récupération que pour les aides ayant bénéficié au bénéficiaire au cours des dix années qui précèdent sa première action.

(495) Dans le contexte des mesures du cas d'espèce, le contrat de bail des terres agricoles a été signé entre le ministère et Tartu Agro AS le 16 novembre 2000 [considérant 28, point a)] et est en vigueur depuis cette date. Toutefois, les conditions définissant le montant du loyer ont été renégociées le 14 janvier 2005, le 21 mars 2007 et le 12 mai 2009. En outre, le 29 décembre 2020, l'Estonie a augmenté le montant du loyer à titre unilatéral (voir le considérant 81).

(496) L'aide illégale a été mise à la disposition de Tartu Agro AS au moment où les terres louées, après l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne, ont été proposées à Tartu Agro AS à un prix inférieur au prix du marché, c'est-à-dire à l'époque où le paiement du loyer inférieur au prix du marché était dû deux fois par an, le 1er juillet et le 1er décembre.

(497) Dans le contexte des mesures du cas d'espèce, la Commission a contacté les autorités estoniennes pour la première fois le 14 août 2014, après avoir reçu une plainte le 24 juillet 2014, date à laquelle la Commission a transmis cette plainte aux autorités estoniennes, les invitant à fournir des informations et à présenter des observations sur les allégations avancées par le plaignant. Ainsi, le délai de prescription a été interrompu le 14 août 2004 par l'action de la Commission ce même jour.

(498) Par conséquent, l'aide illégale et incompatible reçue par Tartu Agro AS entre le 14 août 2004 et le 31 décembre 2019 doit être récupérée.

(499) Le montant à récupérer est majoré d'intérêts, calculés conformément au chapitre V du règlement (CE) no 794/2004 de la Commission ([93]), à compter de la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à la récupération intégrale («intérêts de récupération»).

5.5.2. *Principes généraux du droit de l'Union*

(500) Dans le contexte des mesures du cas d'espèce, la Commission considère que les arguments de Tartu Agro AS selon lesquels la récupération de l'aide serait contraire à un principe général du droit de l'Union ([94]), à savoir les principes de confiance légitime et de sécurité juridique, sont dénués de fondement. Le principe de la confiance légitime concerne toute personne qui peut faire naître des attentes justifiées et bien fondées, ayant reçu des assurances précises, inconditionnelles et concordantes de la part des institutions compétentes de l'Union ([95]).

(501) Premièrement, la Commission fait observer qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation pour renoncer à la récupération de l'aide illégale.

([91]) Arrêt de la Cour du 12 janvier 2023, Dobeles, C-702/20 et C-17/21, ECLI:EU:C:2023:1, points 108 à 111.
([92]) Arrêt de la Cour du 30 avril 2002, Government of Gibraltar/Commission des Communautés européennes, T-195/01 et T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, point 130.
([93]) Règlement (CE) no 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj).
([94]) Article 16 du règlement (UE) 2015/1589.
([95]) Arrêt de la Cour de justice du 24 mars 2011, ISD Polska e.a./Commission, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, point 123 et jurisprudence citée.

(502) Deuxièmement, en ce qui concerne l'adhésion de l'Estonie à l'Union et l'application des règles en matière d'aides d'État en Estonie, la Commission fait observer que le principe de la confiance légitime ne saurait être étendu au point d'empêcher, de façon générale, une règle nouvelle de s'appliquer aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la règle ancienne ([96]). En outre, comme indiqué aux considérants 468 et 469, les mesures qui ont été mises en œuvre avant l'adhésion de l'Estonie ne sont considérées comme des aides existantes que si elles remplissent les conditions de l'article 1er, point b), du règlement (UE) 2015/1589. Ces conditions sont connues, claires, précises, stables, certaines et prévisibles. Par conséquent, la Commission conclut que l'adhésion de l'Estonie à l'Union ne fait pas naître une confiance légitime ou une sécurité juridique qui l'empêcherait de récupérer l'aide.

(503) En outre, la Commission considère que, en raison des caractéristiques exceptionnelles du contrat, à savoir la durée de 25 ans sans condition d'indexation et les conditions décrites aux considérants 62 et 64, Tartu Agro AS aurait dû prévoir la possibilité que le contrat de bail procure un avantage différent des conditions normales du marché. En particulier, compte tenu de l'argument invoqué par Tartu Agro AS selon lequel le contrat de bail a été conclu et est compatible en raison de son importance stratégique pour l'Estonie (considérant 191), Tartu Agro AS aurait dû considérer que la compatibilité de l'aide pouvait être appréciée uniquement par la Commission, alors qu'aucune notification d'une aide n'a été transmise.

(504) Troisièmement, en ce qui concerne l'argument de Tartu Agro AS selon lequel un retard dans l'adoption de la décision finale pourrait, en l'espèce, faire naître une confiance légitime chez Tartu Agro AS de sorte qu'elle empêcherait la Commission de procéder à la récupération, la Commission fait observer qu'elle a contacté les autorités estoniennes au sujet de ces mesures le 14 août 2014 après avoir reçu une plainte le 24 juillet 2014, que les mesures n'ont jamais été soumises à l'autorisation préalable de la Commission ([97]), qu'elles concernent un secteur vulnérable aux distorsions de concurrence dans lequel sont principalement actives des PME et dans lequel la Commission a établi des lignes directrices depuis le contrat de bail initial (considérant 476), que les mesures concernent des aides opérationnelles qui, à première vue, ne sont pas compatibles avec le marché intérieur et que la Commission a fait part de ses doutes dans la décision d'ouvrir la procédure. Par conséquent, Tartu Agro AS ne saurait utilement faire valoir qu'elle aurait eu des motifs raisonnables de croire que la Commission ne nourrirait aucun doute. En outre, conformément à la jurisprudence ([98]), le simple fait qu'une longue période se soit écoulée depuis le contrat de bail initial et la décision de la Commission d'ouvrir une enquête ne saurait, à lui seul, conférer à cette mesure le caractère objectif d'une aide existante, s'il s'agit d'une aide.

(505) À la lumière des considérants 500 à 504, la Commission conclut qu'une récupération n'est pas contraire aux principes généraux du droit de l'Union.

5.5.3. *Quantification de l'avantage*

(506) Conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589, l'Estonie est tenue de prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de Tartu Agro AS. Les autorités estoniennes doivent quantifier:

a) l'aide à récupérer suivant la méthode exposée dans la décision (section 5.5.4); et

b) le montant exact des intérêts à récupérer à compter de la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition de Tartu Agro AS jusqu'à la récupération.

(507) Conformément à la conclusion de la section 5.2.6, les mesures visées au considérant 28 procurent un avantage, étant donné que le montant du loyer était inférieur au prix de référence (considérant 422).

(508) Bien que le loyer soit dû deux fois par an, l'avantage peut être quantifié annuellement (voir le considérant 421).

([96]) Arrêt de la Cour du 11 décembre 2008, Commission/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, point 43; arrêt de la Cour du 14 janvier 1987, Allemagne/Commission, C-278/84, ECLI:EU:C:1987:2, point 36, et arrêt de la Cour du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil, C-203/86, ECLI:EU:C:1988:420, point 19.

([97]) Arrêt de la Cour de justice du 20 mars 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, point 25; et arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, France Télécom/Commission, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, points 58 à 60.

([98]) Arrêt du Tribunal du 30 avril 2002, Government of Gibraltar/Commission des Communautés européennes, T-195/01 et T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, point 129.

(509) Le délai de prescription a été interrompu le 14 août 2004 par l'action de la Commission à cette date (considérant 497). Par conséquent, l'Estonie doit récupérer l'aide reçue par Tartu Agro AS entre le 14 août 2004 et le 31 décembre 2019 (voir les considérants 29 et 240).

(510) En outre, lors de la quantification de l'avantage sous forme de paiements effectués avant le 1er janvier 2011, date à laquelle l'Estonie est devenue membre de la zone euro, les paiements doivent être convertis en euros en utilisant les taux de conversion appropriés, c'est-à-dire le taux comptable mensuel officiel de la Commission, en vigueur au moment de l'opération ([99]).

(511) La quantification de l'avantage doit partir de la différence annuelle entre le prix de référence des loyers sur le marché et le montant du loyer annuel effectivement versé par Tartu Agro AS. Les ajustements et transformations visés aux considérants 390 et 415 doivent être effectués avant le calcul de la différence.

(512) La Commission note, par souci de clarté et en réponse aux allégations de Tartu Agro AS, que les ajustements suivants ne doivent pas être effectués:

a) l'obligation d'acquitter la taxe foncière ne doit pas être ajoutée au loyer versé (section 5.2.3.3.2.6.3);

b) l'engagement en matière de dépenses d'entretien, c'est-à-dire l'obligation de prendre en charge les dépenses d'entretien annuelles dont il est question au considérant 68, point b), (section 5.2.3.3.2.6.4); et

c) tout investissement réalisé pour des raisons autres que l'engagement en matière d'investissements.

(513) Pour 2004, le prix du marché doit être fondé sur l'estimation du rapport Uus Maa [voir les considérants 128, point b), 331, 332 et 404]. Même si la Commission a suivi une approche raisonnable, cohérente et prudente, comme expliqué aux considérants 404 et 428, le prix de référence du marché est de 10 EUR par hectare.

(514) En 2004, et toujours selon une approche raisonnable, cohérente et prudente, le prix de référence adéquat des loyers sur le marché est réduit de 20 %, compte tenu de la fourchette d'exactitude maximale des évaluations (considérant 410). L'avantage annuel correspond à la différence entre:

a) le montant du loyer annuel effectivement versé par Tartu Agro AS conformément au considérant 511; et

b) le prix de référence des loyers sur le marché, conformément aux considérants 513 et 517.

(515) Le tableau suivant (voir tableau 21) présente l'avantage annuel en 2004, conformément aux considérants 506 à 518.

Tableau 21

Présentation du calcul de l'avantage annuel en 2004

Année	Loyer versé	Engagement en matière d'investissements effectivement financé par Tartu Agro AS	Prix de référence du marché (EUR/ha) (Uus Maa)	ha (terres admissibles au titre de la PAC)	Prix de référence du marché (EUR/ha) (Rapport Uus Maa)	Différence
	A (considérant 85)	B (considérant 99)	C = D * 0,8 * E	D (considérant 87)	E (considérant 331)	F = C – (A + B)
2004	[…]	[…]	23 367,84.	2 920,98	10,00	[…]

([99]) Le taux comptable mensuel officiel de la Commission européenne pour le taux de change EUR/EEK est de 15,6466 depuis février 1999.

(516) À partir de 2005, le prix de référence adéquat des loyers sur le marché doit être fondé sur les prix obtenus pour la location de terres d'après les données du Conseil foncier, conformément au considérant 335, comme indiqué au considérant 110. Bien que la Commission ait systématiquement choisi une approche prudente pour apprécier les mesures (voir, par exemple, les considérants 346 et 388), les données du Conseil foncier doivent être réduites de 10 % afin que seule une erreur manifeste dans le prix locatif soit considérée comme procurant un avantage, compte tenu du fait que le rapport d'expertise le plus récent, le rapport Domus, indique que l'exactitude de son évaluation est de plus ou moins 10 % [considérant, point b)]. La Commission considère que, étant donné que le prix de référence des loyers sur le marché n'est pas fondé sur un prix théorique, mais sur les prix résultant d'une procédure d'appel d'offres ouverte et inconditionnelle (considérant 314), la marge précitée doit être tolérée.

(517) À partir de 2005, le prix de référence des loyers sur le marché doit être:

a) diminué de 10 % pour les raisons expliquées ci-dessus (voir le considérant 516); et

b) fixé tous les cinq ans, à partir de 2005, pour les cinq années qui suivent, c'est-à-dire que le prix de référence annuel ajusté des loyers sur le marché doit être calculé pour les années 2005, 2010 et 2015.

(518) L'avantage annuel correspond à la différence entre:

a) le montant du loyer annuel effectivement versé par Tartu Agro AS conformément au considérant 511; et

b) le prix de référence des loyers sur le marché, conformément aux considérants 513 et 517.

Le tableau suivant (voir tableau 22) présente l'avantage annuel entre 2005 et 2019, conformément aux considérants 506 à 518.

Tableau 22

Présentation du calcul de l'avantage annuel pour la période 2005-2019

Année	Loyer versé	Engagement en matière d'investissements effectivement financé par Tartu Agro AS	Prix de référence du marché (EUR/ha) (Conseil foncier)	ha (admissibles au bénéfice de la PAC)	Prix de référence du marché (EUR/ha) (Conseil foncier) Fixé tous les cinq ans	Différence
	A (considérant 85)	B (considérant 99)	C = D * 0,9 * E	D (considérant 87)	E (considérant 111)	F = C – (A + B)
2005	[…]	[…]	91 813,23	[…]	34,60	[…]
2006	[…]	[…]	90 673,50	[…]	34,60	[…]
2007	[…]	[…]	90 673,31	[…]	34,60	[…]
2008	[…]	[…]	90 607,62	[…]	34,60	[…]
2009	[…]	[…]	90 596,67	[…]	34,60	[…]
2010	[…]	[…]	= 95 893,89	[…]	36,58	[…]
2011	[…]	[…]	95 196,37	[…]	36,58	[…]
2012	[…]	[…]	95 557,57	[…]	36,58	[…]
2013	[…]	[…]	95 357,44	[…]	36,58	[…]
2014	[…]	[…]	95 811,94	[…]	36,58	[…]
2015	[…]	[…]	283 772,68	[…]	107,63	[…]
2016	[…]	[…]	283 776,22	[…]	107,63	[…]
2017	[…]	[…]	283 874,02	[…]	107,63	[…]
2018	[…]	[…]	283 489,13	[…]	107,63	[…]
2019	[…]	[…]	282 979,50	[…]	107,63	[…]

(519) Conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/1589, les intérêts de récupération doivent être calculés à compter de la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération effective. L'aide est mise à la disposition de Tartu Agro AS deux fois par an, le 1er juillet et le 1er décembre chaque année, car le paiement du loyer était dû ces jours-là (voir le considérant 496).

5.5.4. *Méthode de quantification du montant à récupérer*

(520) Le montant à récupérer, comme expliqué à la section 5.5.3, doit être calculé par les autorités estoniennes sur la base de la différence annuelle entre le prix de référence adéquat des loyers sur le marché et le loyer effectivement versé par Tartu Agro AS, selon la formule suivante:

$$\sum_{n=2005}^{n.\ max\ 2025} \left(a\ x\ MpL_n \mathrm{x}\ haC_n - (Rp_n\ )\right)$$

dans laquelle, pour 2004:

a) MpL_n est, conformément au considérant 322, le prix moyen adéquat du marché d'après l'estimation du rapport Uus Maa (EUR/ha);

b) haC_n est, conformément au considérant 339, le nombre d'hectares loués pouvant bénéficier d'une aide au titre de la PAC en 2004, comme indiqué au considérant 87;

c) *a* est, conformément aux considérants 416 et 513, un facteur de 0,80 calculé pour tenir compte de la fourchette d'exactitude maximale des évaluations;

d) Rp_n est le loyer effectivement versé par Tartu Agro AS, en ce compris l'engagement en matière d'investissements qui a été effectivement financé par Tartu Agro AS, en 2004, ajusté conformément aux considérants 390 et 415 et présenté au considérant 99;

enfin, étant donné que, pour 2004 et en raison du délai de prescription, la récupération ne peut être mise en œuvre qu'à partir du 14 août 2004, il convient d'appliquer un pro rata par mois.

Pour les années 2005 à 2019:

a) MpL_n est, conformément au considérant 322, le prix moyen adéquat du marché d'après l'estimation des redevances d'usage moyennes du Conseil foncier (EUR/ha) dans tous les comtés, comme indiqué au considérant 111, fixé tous les cinq ans depuis 2005, jusqu'à ce que l'Estonie mette un terme aux mesures;

b) haC_n est, conformément au considérant 339, le nombre d'hectares loués pouvant bénéficier d'une aide au titre de la PAC au cours d'une année n donnée depuis 2005, comme indiqué au considérant 87;

c) *a* est, conformément au considérant 513, un facteur de 0,90 calculé pour que seule une erreur manifeste dans le loyer soit considérée comme procurant un avantage;

d) Rp_n est le loyer effectivement versé par Tartu Agro AS, en ce compris l'engagement en matière d'investissements qui a été effectivement financé par Tartu Agro AS, pour une année n donnée, ajusté conformément aux considérants 390 et 415 et présenté au considérant 99.

6. **CONCLUSION**

(521) La République d'Estonie a illégalement mis en œuvre les mesures du cas d'espèce (considérant 28) en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE (considérant 469).

(522) L'aide sous la forme de la location de terres agricoles pour un loyer inférieur au prix du marché au profit de Tartu Agro AS est incompatible avec le marché intérieur (considérant 485) et doit être récupérée du 14 août 2004 au 31 décembre 2019 (considérants 497 et 509), majorée des intérêts de récupération (considérant 499).

(523) Le montant exact de l'aide à récupérer auprès de Tartu Agro AS doit être déterminé par les autorités estoniennes en collaboration avec la Commission dans le cadre de la procédure de récupération,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État que la République d'Estonie a mise à exécution illégalement entre le 14 août 2004 et le 31 décembre 2019 sous la forme de la location de terres agricoles pour un loyer inférieur au prix du marché en faveur de Tartu Agro AS, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 2

La République d'Estonie récupère l'aide visée à l'article 1er auprès de Tartu Agro AS.

Article 3

Les sommes à récupérer comprennent des intérêts qui courent à compter de la date à laquelle ces sommes ont été mises à la disposition de Tartu Agro AS et jusqu'à celle de leur récupération effective. Les intérêts imputés aux sommes à récupérer sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) no 794/2004, tel que modifié.

Article 4

La récupération des aides octroyées au titre de la mesure visée à l'article 1er est immédiate et effective.

Article 5

La République d'Estonie veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 6

Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la République d'Estonie communique les informations suivantes:

a) le montant total (principal et intérêts de récupération) à récupérer auprès du bénéficiaire;

b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision; et

c) des documents attestant que la restitution de l'aide a été demandée au bénéficiaire.

Article 7

La République d'Estonie tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 1er. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises ou prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et les intérêts de récupération déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 8

La République d'Estonie est destinataire de la présente décision.

La Commission peut publier les montants de l'aide et les intérêts récupérés en application de la présente décision, sans préjudice de l'article 30 du règlement (UE) 2015/1589.

Si la présente décision contient des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, veuillez en informer la Commission dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit aucune demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la décision. Cette demande, dans laquelle seront précisés les éléments concernés, est envoyée par voie électronique à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
Greffe des aides d'État
B-1049 Bruxelles
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Fait à Bruxelles, le 25 novembre 2024.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive