Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2025/1270

2.7.2025

BESLUIT (EU) 2025/1270 VAN DE COMMISSIE

van 25 november 2024

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

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2024) 8047)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen ([1]) te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) In een klacht die op 24 juli 2014 bij de Commissie werd ingediend, werd de Commissie ervan in kennis gesteld dat het ministerie van Plattelandszaken (voorheen het Estse ministerie van Landbouw, momenteel het ministerie van Regionale Zaken en Landbouw) ("het ministerie") onrechtmatige staatssteun aan AS Tartu Agro zou hebben verleend. Deze klacht werd op 28 juli 2014 door de Commissie geregistreerd.

(2) Volgens de klager had het ministerie AS Tartu Agro onrechtmatige staatssteun verleend door sinds het begin van de pachtovereenkomst in 2000 landbouwgrond in het district Tartu te verpachten tegen prijzen die onder de marktprijs zouden liggen.

(3) Op 14 augustus 2014 stuurde de Commissie de klacht door naar de Estse autoriteiten en nodigde zij hen uit om inlichtingen te verstrekken en hun opmerkingen te maken over de beweringen van de klager. De Estse autoriteiten antwoordden op 3 oktober 2014.

(4) De Commissie stelde Estland bij schrijven van 27 februari 2017 in kennis van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") in de bovengenoemde zaak (de "onderzoeksprocedure").

(5) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de onderzoeksprocedure werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]) ("het inleidingsbesluit") ([3]) en de Commissie verzocht de belanghebbenden hun opmerkingen binnen een maand na de bekendmaking van het inleidingsbesluit in te dienen.

(6) De Estse autoriteiten dienden op 21 april 2017 hun opmerkingen in.

(7) De Commissie ontving van de belanghebbenden ook twee reeksen opmerkingen ter zake. Deze opmerkingen werden op 10 mei 2017 en op 12 mei 2017 doorgestuurd naar de Estse autoriteiten. De Estse autoriteiten stuurden op 28 juni 2018 hun opmerkingen.

(8) Op 11 juni 2017 diende de klager aanvullende opmerkingen in met vijf bijlagen. Omdat drie van deze bijlagen niet konden worden geopend, diende de klager deze op 19 juni 2017 nogmaals in. Deze opmerkingen werden op 3 juli 2017 doorgestuurd naar de Estse autoriteiten. De Estse autoriteiten dienden op 21 juli 2017 hun opmerkingen in.

(9) Bij brief van 30 augustus 2017 nam AS Tartu Agro contact op met de Commissie. De Commissie reageerde hierop bij brief van 11 september 2017.

([1]) PB C 103 van 1.4.2017, blz. 4.
([2]) PB C 103 van 1.4.2017, blz. 4.
([3]) Besluit C(2017) 1286 final van de Commissie van 27 februari 2017 (PB C 103 van 1.4.2017, blz. 4).

(10) De klager nam op 9 januari 2018, 30 januari 2019 en 14 juli 2019 per brief contact op met de Commissie. De Commissie reageerde hierop bij brieven van 7 februari 2018, 1 maart 2019 en 17 juli 2019.

(11) Op 7 februari 2019 vond er een teleconferentie met de Estse autoriteiten plaats.

(12) De Commissie stuurde de Estse autoriteiten op 15 februari 2019 een verzoek om aanvullende informatie, dat de Estse autoriteiten bij brief van 17 april 2019 beantwoordden.

(13) Op 24 januari 2020 stelde de Commissie haar eerste definitieve besluit vast, waarin zij vaststelde dat Estland de staatssteun in de vorm van de pacht van landbouwgrond tegen een prijs die onder de marktprijs lag, op onrechtmatige wijze, in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, had verleend aan AS Tartu Agro ("het oorspronkelijke besluit") ([4]).

(14) De Commissie concludeerde dat, naast de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pacht, 50 % van de investeringen in het grondverbeteringssysteem en 100 % van de jaarlijkse grondbelastingen als onderdeel van de pachtbetalingen hadden moeten worden beschouwd. De Commissie maakte gebruik van een marktprijsraming die een gemiddelde was van een prijsbereik dat was geraamd in een taxatieverslag van een externe deskundige (het verslag-Uus Maa) en gegevens van Statistics Estonia, afhankelijk van de periode.

(15) In het oorspronkelijke besluit werd geconcludeerd dat Estland een einde moest maken aan de maatregel en de toegekende onrechtmatige steun van AS Tartu Agro moest terugvorderen, tenzij de steun was toegekend aan een specifiek project dat op het moment van de toekenning ervan voldeed aan alle voorwaarden van de groepsvrijstellingsverordeningen, de de-minimisverordening of een door de Commissie goedgekeurde steunregeling (overweging 17 van het oorspronkelijke besluit). De Estse autoriteiten voerden het oorspronkelijke besluit uit. Met name werd de onrechtmatige steun teruggevorderd en verhoogden de Estse autoriteiten op 29 december 2020 de pachtprijs volgens de methode die was vastgesteld in het oorspronkelijke besluit, waarbij deze met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020 werd toegepast.

(16) Op 13 juli 2021 verklaarde het Gerecht het oorspronkelijke besluit in zijn geheel nietig ([5]) ("het arrest van het Gerecht").

(17) Op 29 september 2022 stuurden de Estse autoriteiten de Commissie een brief over het arrest van het Gerecht. De Commissie antwoordde de Estse autoriteiten op 7 oktober 2022.

(18) Op 13 oktober 2022 antwoordden de Estse autoriteiten bij brief van 12 oktober 2022 op de brief van de Commissie van 7 oktober 2022. De Commissie antwoordde de Estse autoriteiten op 16 november 2022.

(19) Op 22 november 2022 stuurde AS Tartu Agro de Commissie een brief om zijn standpunt kenbaar te maken over het arrest van het Gerecht en de methode om het voordeel te kwantificeren. Op 14 december 2022 antwoordde de Commissie AS Tartu Agro en stuurde zij deze brief door naar de Estse autoriteiten, waarbij zij de Estse autoriteiten verzocht opmerkingen te maken. Op 22 december 2022 verzocht de Commissie de Estse autoriteiten bovendien om aanvullende informatie. De Estse autoriteiten dienden hun opmerkingen op 6 februari 2023 in bij brief van 3 februari 2023. Op 17 april 2023 stuurde AS Tartu Agro de Commissie een brief, maakte het zijn standpunt kenbaar en maakte het opmerkingen over de opmerkingen van de Estse autoriteiten van 6 februari 2023.

(20) Op 5 juni 2023 verzochten de diensten van de Commissie de Estse autoriteiten te bevestigen dat hun brief van 6 februari 2023 geen vertrouwelijke informatie bevatte. Op 13 juni 2023 antwoordden de Estse autoriteiten de Commissie dat hun opmerkingen geen vertrouwelijke informatie bevatten.

(21) Op 26 juni 2023 stuurden de diensten van de Commissie de brief van 6 februari 2023 van de Estse autoriteiten door naar AS Tartu Agro. Op 25 juli 2023 antwoordde AS Tartu Agro op de brief van de Commissie van 26 juni 2023 en verzocht het om een bijeenkomst met de autoriteiten van de Commissie.

([4]) Besluit (EU) 2021/104 van de Commissie van 24 januari 2020 betreffende SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) — Vermoedelijk illegale steun aan AS Tartu Agro (PB L 35 van 1.2.2021, blz. 2, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2021/104/oj).

([5]) Arrest van het Gerecht van 13 juli 2022, T-150/20, Tartu Agro/Commissie, ECLI:EU:T:2022:443.

(22) Op 27 september 2023 vond een teleconferentie plaats tussen de diensten van de Commissie en AS Tartu Agro.

(23) Op 3 oktober 2023 diende AS Tartu Agro de presentatie die het tijdens de teleconferentie van 27 september 2023 mondeling had gegeven, schriftelijk in.

(24) Op 24 oktober 2023 deed AS Tartu Agro de Commissie per brief opmerkingen met bewijsstukken toekomen.

(25) Op 16 mei 2024 verwierp de administratieve rechtbank te Tallinn het beroep van AS Tartu Agro met betrekking tot de terugbetaling van de teruggevorderde onrechtmatige steun in zaak 3-20-620.

(26) Estland heeft bij wijze van uitzondering afgezien van zijn uit artikel 342 VWEU in samenhang met artikel 3 van Verordening nr. 1/1958 van de Raad ([6]) voortvloeiende rechten, en ermee ingestemd om dit besluit in het Engels te laten aannemen en bekendmaken ("het besluit").

2. **BESCHRIJVING**

2.1. **Begunstigde**

(27) De begunstigde is AS Tartu Agro, tegenwoordig een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die actief is in de sectoren primaire landbouw en bosbouw. De onderneming produceert onder meer melk, vlees en granen ([7]).

2.2. **Maatregelen en toepassingsgebied van het besluit**

(28) De maatregelen van Estland ten gunste van AS Tartu Agro ("de maatregelen") bestaan uit:

a) een pachtovereenkomst die is gebaseerd op de uitkomst van een beperkte inschrijvingsprocedure ("de inschrijvingsprocedure") en op 16 november 2000 werd ondertekend ("de oorspronkelijke pachtovereenkomst") tussen het ministerie en AS Tartu Agro (samen: "de partijen") (overweging 8 van het inleidingsbesluit) voor een looptijd van 25 jaar, te weten de voordelige oorspronkelijke pachtprijs ("de pachtprijs") en bepalingen betreffende de aanpassingen van de prijs tijdens de looptijd ("de oorspronkelijke pacht van de grond") ervan;

b) de voordelige pachtprijs waarover sinds 1 mei 2004 opnieuw is onderhandeld of die eenzijdig is verhoogd (met uitzondering van de eenzijdige verhoging met terugwerkende kracht waartoe de Estse autoriteiten op 29 december 2020 besloten en die met ingang van 1 januari 2020 werd toegepast om het oorspronkelijke besluit uit te voeren — zie de overwegingen 15 en 29), en

c) afwijkingen van de normale marktpraktijken bij de toepassing door Estland van de bepalingen van de oorspronkelijke pachtovereenkomst, zoals gewijzigd ("de pachtovereenkomst"), te weten het niet in overeenstemming met de pachtovereenkomst handhaven van de jaarlijkse verhogingen van de pachtprijs en het niet verhogen van de pachtprijs door Estland, hoewel de staatssteunregels in Estland na zijn toetreding tot de EU in 2004 verbindend werden.

(29) De Commissie is van mening dat het toepassingsgebied van het inleidingsbesluit en bijgevolg ook van het onderhavige besluit de maatregelen omvat waarover is onderhandeld en die zijn uitgevoerd door de partijen bij de pachtovereenkomst (dat wil zeggen Estland en AS Tartu Agro). Met de eenzijdige wijziging met terugwerkende kracht door Estland van 29 december 2020 om het oorspronkelijke besluit uit te voeren, werd de pachtovereenkomst substantieel gewijzigd. Deze substantiële wijziging valt derhalve buiten het toepassingsgebied van dit besluit. Eventuele aanvullende voordelen die vanaf 1 januari 2020 aan Tartu Agro zijn toegekend, zouden daarom afzonderlijk moeten worden onderzocht, aangezien eventuele dergelijke voordelen zouden moeten worden aangemerkt als "nieuwe steun" in de zin van artikel 1, punt c), van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([8]).

([6]) EEG Raad: Verordening nr. 1 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 17 van 6.10.1958, blz. 385/58, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj).
([7]) Zie de website van de begunstigde: http://www.tartuagro.ee/.
([8]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj).

2.3. **Achtergrond en voorstelling van AS Tartu Agro**

(30) AS Tartu Agro, voorheen "Staatslandbouwbedrijf Tartu", is de rechtsopvolger van een staatslandbouwbedrijf dat in 1992 werd opgericht bij een besluit van de Opperste Sovjet van Estland ([9]) ten behoeve van zaadteelt en het doen van onderzoek op het gebied van vee.

(31) In 1997 ging Staatslandbouwbedrijf Tartu over in de naamloze vennootschap AS Tartu Agro.

(32) Op 16 november 2000 verpachtte het ministerie percelen landbouwgrond met een totale oppervlakte van 3 089,17 ha in de gemeente Tähtvere aan AS Tartu Agro voor een periode van 25 jaar.

(33) In augustus 2001 besloot de staat zijn aandelen in AS Tartu Agro te verkopen. De aandelen werden op 2 oktober 2001 verkocht aan OÜ Tartland, een particuliere onderneming. In 2002 fuseerde OÜ Tartland met AS Tartu Agro.

(34) Op 1 mei 2004 werden de regels inzake staatssteun verbindend voor de Republiek Estland ("Estland"), op de datum van toetreding van dit land tot de Europese Unie. De maatregelen werden niet binnen vier maanden na de datum van toetreding aan de Commissie meegedeeld (zie overweging 469).

(35) Over de oorspronkelijke pachtovereenkomst, met inbegrip van de voorwaarden met betrekking tot de pachtbetaling, werd na 1 mei 2004 herhaaldelijk opnieuw onderhandeld (zie overwegingen 75 tot en met 82).

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

(36) In haar inleidingsbesluit stelde de Commissie vast dat zij niet kon uitsluiten dat deze maatregelen mogelijk staatssteun vormden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Meer in het bijzonder uitte de Commissie twijfels of de pachtprijs die AS Tartu Agro in het kader van de pachtovereenkomst met een looptijd van 25 jaar vanaf 16 november 2000 betaalde, onder de marktprijs lag, zodat AS Tartu Agro een economisch voordeel genoot.

(37) De Commissie herinnerde eraan dat, om te onderzoeken of de economische transactie die door een overheidsinstantie is aangegaan, geen voordeel aan de andere partij bij die transactie verleent, moet worden beoordeeld of de transactie is uitgevoerd onder de normale marktvoorwaarden. Voorts moet worden beoordeeld of de partijen de facto hebben gehandeld in overeenstemming met een uitgevoerde overeenkomst en normale marktvoorwaarden.

(38) In dit verband kan, wanneer het verpachten van activa plaatsvindt via een open, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure in overeenstemming met de beginselen inzake overheidsopdrachten ([10]), in het algemeen worden aangenomen dat het marktconform is, ervan uitgaande dat de partijen bij de overeenkomst handelen zoals overeengekomen. In het inleidingsbesluit kon de Commissie niet concluderen dat de inschrijvingsprocedure transparant, niet-discriminerend en onvoorwaardelijk was geweest (overweging 58 van het inleidingsbesluit).

(39) Daarnaast leek het onafhankelijke verslag-Uus Maa, dat door de Estse autoriteiten was ingediend, erop te wijzen dat de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs onder de marktprijs lag. Bijgevolg concludeerde de Commissie dat niet kon worden uitgesloten dat aan AS Tartu Agro mogelijk een voordeel was toegekend.

([9]) Besluit van de Opperste Sovjet van Estland, RT 1992, 36, 475 (toewijzing van staatsgrond voor landbouwdoeleinden ten behoeve van onderwijs-, experimentele en onderzoeksinstellingen, *Riigimaa eraldamise kohta põllumajanduslikele õppe-, katse-ja teadusasutustele*).

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

(40) Het voordeel leek selectief, aangezien de betreffende verpachte grond een enkele onderneming betrof, namelijk AS Tartu Agro. Van de andere elementen van artikel 107, lid 1, VWEU, te weten gebruik van staatsmiddelen, vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer, leek sprake te zijn (overwegingen 43, 44 en 45 en 65, 66 en 67 van het inleidingsbesluit), met name gezien het feit dat AS Tartu Agro actief is in de primaire landbouwsector, waar gewoonlijk meerdere micro-, kleine en middelgrote ondernemingen ("kmo's") actief zijn die kwetsbaar zijn voor vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer. Bovendien was de pachtovereenkomst uitzonderlijk wat betreft de omvang van het verpachte gebied en de looptijd van de pachtovereenkomst.

(41) De Commissie beoordeelde ook of de maatregelen verenigbaar met de interne markt konden worden verklaard. Aangezien staatssteun in de vorm van onevenredig lage pachtprijzen een vorm van exploitatiesteun is, omdat met dergelijke steun de normale exploitatiekosten van de begunstigde worden verminderd, werd de exploitatiesteun prima facie als onverenigbaar met de interne markt beschouwd, in het bijzonder op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU ([11]).

2.5. **Gegevens over de marktconformiteit van de pachtovereenkomst en de handhaving ervan**

2.5.1. *Procedure voor het sluiten van de oorspronkelijke pachtovereenkomst*

(42) Het besluit om de oorspronkelijke pachtovereenkomst met AS Tartu Agro te sluiten werd genomen op basis van een beperkte inschrijvingsprocedure. De Estse autoriteiten verstrekten geen bewijsstukken waaruit zou blijken waarom de oorspronkelijke pachtovereenkomst een uitzonderlijk lange looptijd had en betrekking had op een uitzonderlijk grote oppervlakte.

(43) De eerste stap van de selectieprocedure was de officiële aankondiging van de inschrijving. Op verzoek van het ministerie werd de inschrijving op 6 juli 2000 gepubliceerd in de Officiële Bekendmakingen ("de officiële aankondiging van de inschrijving"). De officiële aankondiging van de inschrijving bevatte de voorwaarde dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro moest worden voortgezet ("de voorwaarde om de landbouwproductie van AS Tartu Agro voort te zetten"). De uiterste termijn voor het indienen van inschrijvingen was 26 juli 2000.

(44) De officiële aankondiging werd als volgt geformuleerd: "Het ministerie van Landbouw kondigt een inschrijvingsprocedure met voorafgaande onderhandelingen (aanbesteding met voorafgaande selectie) aan voor de verpachting van grondeenheden die eigendom zijn van de staat met een totale oppervlakte van 3 089,17 hectare in de gemeente Tähtvere in het district Tartu. Het grondgebruik wordt aangemerkt als opbrengst producerende grond en een voorwaarde voor de pacht van de grond is dat AS Tartu Agro de landbouwproductie voortzet".

(45) In de officiële aankondiging van de inschrijving was bepaald dat de deelnemers het volgende moesten indienen: i) een aanvraag, ii) een betalingsbewijs voor de deelnamekosten van 1 000 Estlandse kronen ("EEK") (63,91 EUR ([12])), iii) een offerte voor de pachtprijs en iv) een bedrijfsplan ("de selectiecriteria").

(46) Zoals hierboven (overweging 43) opgemerkt, bevatte de officiële aankondiging van de inschrijving de voorwaarde dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro moest worden voortgezet.

(47) Na deze eerste procedure werd op basis van de selectiecriteria een shortlist van gepreselecteerde kandidaten opgesteld. Deze gepreselecteerde kandidaten zouden dan mogen onderhandelen over de verdere voorwaarden in de pachtovereenkomst ("de niet-openbare onderhandelingen").

(48) Twee ondernemingen schreven in: AS Tartu Agro en Aiu Põllumajanduse OÜ.

([11]) Arrest van het Hof van Justitie van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punt 30; arrest van het Hof van Justitie van 9 juni 2011, Comitato "Venezia vuole vivere"/Commissie, gevoegde zaken C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, punt 136, en arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, punt 48.

([12]) Estland is sinds 1 januari 2011 lid van de eurozone. De vaste omrekeningskoers is 1 EUR = 15,6466 EEK (Estlandse kroon). De officiële maandelijkse wisselkoers van de Europese Commissie voor EUR/EEK bedraagt sinds februari 1999 15,6466.

(49) Het besluit over de kandidaten die in aanmerking zouden komen voor de niet-openbare onderhandelingen, werd genomen op 27 juli 2000. Een evaluatiepanel beoordeelde de ingediende inschrijvingen en stelde een verslag op over het resultaat van de beoordeling. Volgens dat verslag ([13]) werd besloten dat de onderhandelingen met AS Tartu Agro zouden worden begonnen en dat de als tweede gerangschikte inschrijver — Aiu Põllumajanduse OÜ — van de onderhandelingen zou worden uitgesloten.

(50) Volgens het verslag van het evaluatiepanel had AS Tartu Agro de in de aankondiging van de inschrijving vereiste stukken ingediend. De geoffreerde pachtprijs bedroeg […] EEK (*) (ongeveer […] EUR) per jaar, respectievelijk […] EEK/ha ([…] EUR/ha).

(51) AS Tartu Agro bood bovendien aan om de grondbelasting van […] EEK (ongeveer […] EUR) te betalen en om investeringen te doen tot […] EEK (ongeveer […] EUR) per jaar. AS Tartu Agro bood aan om een pachtovereenkomst te sluiten met een looptijd van 10 tot 25 jaar.

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

(53) Om voornoemde redenen werd besloten om Aiu Põllumajanduse OÜ uit te sluiten en onderhandelingen te beginnen met AS Tartu Agro als de winnende inschrijver.

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

2.5.2. *Oorspronkelijke pachtovereenkomst ondertekend op 16 november 2000*

(55) De oorspronkelijke pachtovereenkomst werd op 16 november 2000 ondertekend tussen het ministerie en AS Tartu Agro voor een periode van 25 jaar.

(56) Gedurende de looptijd van 25 jaar van de overeenkomst werden de verpachte percelen aangepast, werd over de aanvankelijk overeengekomen pachtprijs opnieuw onderhandeld en werd deze prijs eenzijdig verhoogd ("de pachttransactie").

(57) De oorspronkelijke pachtovereenkomst voor 3 061,93 ha, gelegen in de gemeente Tähtvere, in het district Tartu, werd uitgevoerd op basis van een inschrijvingsprocedure met onderhandelingen. De totale oppervlakte van de percelen waarop de uitnodiging tot inschrijving ([14]) voor de pacht betrekking had, bedroeg 3 061,17 hectare ("ha").

(58) Estland is eigenaar van de pachtgrond.

(59) Volgens de oorspronkelijke pachtovereenkomst moet er met de pacht voor worden gezorgd dat de grond voor landbouwproductie als opbrengst producerende grond wordt gebruikt en moet de pachter de grond verstandig gebruiken en er met name voor zorgen dat deze op duurzame basis rendabel is.

(60) Overeengekomen werd dat de jaarlijkse pachtprijs voor het gepachte gebied in totaal 10 000 EEK (ca. 639 EUR) per kalenderjaar zou bedragen. De pachtprijs was twee keer per jaar verschuldigd. 50 % van de jaarlijkse prijs was verschuldigd op 1 juli en 50 % was verschuldigd op 1 december. De eerste betaling in het kader van de oorspronkelijke pachtovereenkomst moest uiterlijk op 1 december 2000 worden gedaan.

(61) Volgens het deel pacht en belastingen van de oorspronkelijke pachtovereenkomst was de pachter gehouden tot betaling van alle belastingen met betrekking tot het voorwerp van de overeenkomst. Bovendien waren de partijen op grond van de andere contractuele rechten en verplichtingen van de pachter bepaalde financiële verplichtingen voor de pachter overeengekomen, zoals nader beschreven in overweging 68.

(62) De oorspronkelijke pachtovereenkomst bevatte geen indexeringsvoorwaarde of andere bepalingen die automatische jaarlijkse pachtverhogingen mogelijk zouden hebben gemaakt zonder de instemming van de partijen, maar er waren bedingen waarin was bepaald onder welke voorwaarden de oorspronkelijke pachtovereenkomst kon worden herzien of beëindigd.

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

(*) *Vertrouwelijke informatie.*

([14]) Uitnodiging tot inschrijving van het ministerie van Landbouw van 3 juli 2000 en Verzoek nr. 7-7-1/1582 van 3 juli 2000 tot publicatie door de staatskanselarij.

(63) Ten eerste werd de pachtovereenkomst, met inbegrip van de pachtprijs, volgens punt 9.3 van de oorspronkelijke pachtovereenkomst, eenmaal per jaar herzien ([15]).

(64) Ten tweede konden de partijen volgens punt 13 van de oorspronkelijke pachtovereenkomst onder bepaalde voorwaarden verzoeken om een wijziging van de pachtovereenkomst teneinde de oorspronkelijke verhouding tussen de verplichtingen van de partijen te herstellen.

(65) De pachtovereenkomst kon ook onder bepaalde voorwaarden worden beëindigd.

(66) Wat de pachtprijs betreft, was in punt 13.5 van de oorspronkelijke pachtovereenkomst bepaald dat indien de pachtprijs hoger was dan de inkomsten uit het regelmatige beheer van de desbetreffende pachtgrond, of indien deze meer dan de helft afweek van de redelijke pachtprijs ([16]) die overeenkomt met de contractuele verplichtingen van beide partijen, een verlaging of verhoging van de pachtprijs met een redelijk bedrag ([17]) kon worden verlangd vanaf het tijdstip van betaling van de pachtprijs na de indiening van het verzoek tot wijziging van de pachtprijs. De pachter mocht geen wijziging van de pachtprijs eisen op grond van een verandering in de waarde van het voorwerp van de overeenkomst als gevolg van zijn economische activiteit.

(67) Bovendien was in de oorspronkelijke pachtovereenkomst bepaald dat de voorwaarden ervan alleen met schriftelijke instemming van de partijen konden worden gewijzigd, behalve in gevallen waarin een wijziging voortvloeide uit de overeenkomst of uit wetgeving.

(68) Op grond van de oorspronkelijke pachtovereenkomst moest de pachter ook de kosten voor het onderhoud en de verbetering van de grond ("financiële verplichtingen") betalen, waaronder:

a) […] EEK ([…] EUR) aan investeringen per kalenderjaar voor de vernieuwing van grondverbeteringssystemen ("de investeringsverbintenis" of "de toegezegde investeringen");

b) […] EEK ([…] EUR) aan onderhoudskosten voor de grond en verbetering van de bodemvruchtbaarheid, bestaande uit:

1) gewasbescherming (ten minste […] EEK ([…] EUR);

2) minerale meststoffen (ten minste […] EEK ([…] EUR);

3) organische meststoffen (ten minste […] EEK ([…] EUR);

4) bekalken van bodems (ten minste […] EEK ([…] EUR);

5) handmatige controle van wilde haver (ten minste […] EEK ([…] EUR), en

6) bermonderhoud (ten minste […] EEK ([…] EUR) (samen: "de verbintenis voor onderhoudskosten").

(69) Volgens de oorspronkelijke pachtovereenkomst werden verbeteringen door AS Tartu Agro, die vooraf schriftelijk met de verpachter waren overeengekomen (dus naast de toegezegde investeringen), eigendom van de verpachter en verbond de verpachter zich ertoe deze verbeteringen aan het einde van de pachtovereenkomst ten minste tegen hun normale waarde te verwerven (zie overweging 133).

2.5.3. *Verkoop van de aandelen van AS Tartu Agro in 2001 en fusie met de koper in 2002*

(70) In augustus 2001 (na de sluiting van de oorspronkelijke pachtovereenkomst op 16 november 2000) besloot de staat zijn aandelen in AS Tartu Agro te verkopen.

(71) Op 2 oktober 2001 werd AS Tartu Agro verkocht aan OÜ Tartland ([18]) ("het administratief besluit tot verkoop van de aandelen van AS Tartu Agro aan OÜ Tartland") op basis van de uitkomst van een beperkte inschrijvingsprocedure ("de privatisering").

(72) Het bod van OÜ Tartland werd geselecteerd omdat hierin meer investeringen werden toegezegd dan in het bod van de bieder met de hoogste geboden aankoopprijs.

([15]) Zie punt 9.3 van de pachtovereenkomst.

([16]) Volgens punt 16.3 van de pachtovereenkomst was het uitgangspunt voor de uitlegging van de redelijkheid de wijze waarop dezelfde personen gemiddeld genomen in bepaalde omstandigheden zouden handelen.

([17]) Ibid.

([18]) regering van de Republiek Estland, RTL 2001, 113, 1606, Kennisgeving van het beste bod voor de aankoop van aandelen van AS Tartu Agro (*ASi Tartu Agro aktsiate ostupakkumise parimaks tunnistamine)* https://www.riigiteataja.ee/akt/86303?tegevus=salvesta-link, 8 januari 2024.

(73) De verkoopovereenkomst voor de aandelen van AS Tartu Agro ("de verkoopovereenkomst") werd in november 2001 ondertekend. Volgens de verkoopovereenkomst:

a) bedroeg de aankoopprijs van de aandelen van Tartu Agro […] EEK (ongeveer […] EUR);

b) was de koper verplicht de landbouwproductie voort te zetten en de activiteiten van AS Tartu Agro zodanig te organiseren dat AS Tartu Agro de landbouwproductie voortzette, alsook de volgende activiteiten te verrichten: graan- en hooizaadproductie (exploitatie als zaadcentrum), melkproductie, vleesproductie en vleesverwerking;

c) was de koper verplicht om […], en

d) was de koper verplicht om zelf kapitaalinvesteringen op lange termijn uit te voeren of AS Tartu Agro te beheren om deze te doen […] na de jaarlijkse toewijzing per in de verkoopovereenkomst gespecificeerde sector, waarin was bepaald dat tussen 2001 en 2006 21 140 000 EEK (1 400 000 EUR) moest worden geïnvesteerd in plantaardige productie, gebouwen, grond en machines.

(74) Na bovengenoemde aandelentransactie werd OÜ Tartland op 30 mei 2002 gefuseerd met AS Tartu Agro, dat wil zeggen dat AS Tartu Agro de overnemende entiteit was en OÜ Tartland ("de moedermaatschappij") ophield te bestaan ("de fusie").

2.5.4. *Wijzigingen van de pachtovereenkomst*

(75) De oorspronkelijke pachtovereenkomst is sinds 2004 herhaaldelijk gewijzigd.

(76) Er werd opnieuw onderhandeld over de pachtprijs, die driemaal werd aangepast. Bovendien verhoogde Estland de pachtprijs in 2020 eenzijdig om te voldoen aan het oorspronkelijke besluit (zie overweging 15).

(77) Meer bepaald werd de pachtprijs op 14 januari 2005 verhoogd tot in totaal […] EEK ([…] EUR) per kalenderjaar. Voorts kwamen de partijen overeen dat de pachtprijs met instemming of op verzoek van een van de partijen om de twee jaar kon worden gewijzigd.

(78) Op 21 maart 2007 werd de pachtprijs verhoogd tot in totaal […] EEK ([…] EUR) per kalenderjaar.

(79) Op 12 mei 2009 werd het bedrag van de jaarlijkse pachtprijs voor 2009 verhoogd tot in totaal […] EEK ([…] EUR). Bovendien moest AS Tartu Agro de grondbelasting betalen en ten minste […] EEK ([…] EUR) per kalenderjaar investeren in grondverbeteringssystemen.

(80) De partijen kwamen overeen dat de pacht vanaf 2010 zou worden gewijzigd om rekening te houden met de enkele areaalbetaling van het voorgaande jaar ([19]) (zie overweging 136). De partijen waren het erover eens dat de pacht ongeveer een derde van de enkele areaalbetaling van het voorgaande jaar moest bedragen, waarop de verplichting van de pachter om de grondbelasting te betalen en de investeringen ter verbetering van de grondverbeteringssystemen in mindering zouden worden gebracht.

(81) Op 29 december 2020 werd de pachtprijs door het ministerie eenzijdig met terugwerkende kracht verhoogd vanaf 1 januari 2020 om te voldoen aan het oorspronkelijke besluit waarin werd vastgesteld dat Estland de staatssteun op onrechtmatige wijze aan AS Tartu Agro had verleend (zie overweging 15) ([20]).

(82) Het ministerie baseerde de verhoging op het oorspronkelijke besluit (zie overwegingen 13-15). In dat besluit werden statistieken van Statistics Estonia door de Commissie als een geschikte marktprijsbenchmark beschouwd. Bijgevolg heeft het ministerie zijn eenzijdige verhogingen van de pachtprijs sinds 2020 gebaseerd op gegevens die worden gepubliceerd door Statistics Estonia (zie de overwegingen 213 en 304, zoals gevraagd in het oorspronkelijke besluit).

([19]) Een enkele areaalbetaling was een vereenvoudigde vorm van inkomenssteun van de EU voor landbouwers in Bulgarije, Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije, waarmee de nationale autoriteiten rechtstreekse steun aan landbouwers konden verlenen zonder enige productie als landbouwers hun grond in goede landbouw- en milieuconditie hielden en voldeden aan basisnormen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn.

([20]) De Estse autoriteiten bevestigden bij brief van 11 juni 2021 dat AS Tartu Agro de in het oorspronkelijke besluit gevraagde herziene pachtprijs voor 2020 had terugbetaald.

(83) Hoewel AS Tartu Agro de eenzijdig verhoogde pachtprijs betaalde, verklaarde het dat het, afhankelijk van de uitkomst van de formele onderzoeksprocedure van de Commissie, het ministerie eventueel zal verzoeken om terugbetaling van het verschil tussen de contractuele prijs en de prijs op basis van door Statistics Estonia gepubliceerde gegevens. Deze eenzijdige verhoging valt niet binnen het toepassingsgebied van het besluit, omdat zij een substantiële wijziging van de pachtovereenkomst vormt (zie overweging 29).

(84) Bovendien werd de pachtovereenkomst negen keer gewijzigd bij overeenkomsten tussen de partijen, maar waren deze wijzigingen beperkt tot kleine beperkingen van het verpachte gebied, waardoor de pachtprijs niet werd gewijzigd.

2.5.5. *Door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs*

(85) AS Tartu Agro betaalde niet de in de pachtovereenkomst overeengekomen jaarlijkse pachtprijs. Volgens de Estse autoriteiten beliepen de jaarlijkse betalingen van de pachtprijs die AS Tartu Agro tot 2019 per jaar in het kader van de pachtovereenkomst betaalde (zie overweging 29) (zie tabel 1):

Tabel 1

Jaarlijkse pachtbetaling die AS Tartu Agro in 2000-2019 daadwerkelijk verrichtte

Jaar	Pachtprijs (EUR/jaar)	Jaar	Pachtprijs (EUR/jaar)
2000	[…]	**2011**	[…]
2001	[…]	**2012**	[…]
2002	[…]	**2013**	[…]
2003	[…]	**2014**	[…]
2004	[…]	**2015**	[…]
2005	[…]	**2016**	[…]
2006	[…]	**2017**	[…]
2007	[…]	**2018**	[…]
2008	[…]	**2019**	[…]
2009	[…]		
2010	[…]		

Bron: Estse autoriteiten.

(86) De partijen kwamen kleine wijzigingen met betrekking tot het verpachte gebied overeen en het verpachte gebied werd tijdens de looptijd van het pachtovereenkomst herzien, zoals blijkt uit de onderstaande tabel (zie tabel 2).

(87) Bovendien is slechts een deel van de pachtgrond landbouwgrond die in aanmerking komt voor steun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU, zoals blijkt uit de onderstaande tabel (zie tabel 2).

Tabel 2

Aantal hectare waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft en areaal dat in aanmerking komt voor GLB-steun (ha)

Jaar	Totaal areaal	In aanmerking komend voor GLB-steun	Jaar	Totaal areaal	In aanmerking komend voor GLB-steun
2000	3 089,17	[…]	**2012**	3 061,93	[…]
2001	3 089,17	[…]	**2013**	3 061,93	[…]
2002	3 089,17	[…]	**2014**	3 061,93	[…]

Jaar	Totaal areaal	In aanmerking komend voor GLB-steun	Jaar	Totaal areaal	In aanmerking komend voor GLB-steun
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	[…]			

Bron: Estse autoriteiten.

(88) De door AS Tartu Agro daadwerkelijk betaalde jaarlijkse pachtprijs, omgerekend in EUR per hectare bouwland per jaar, is weergegeven in de onderstaande tabel (zie tabel 3).

(89) Wanneer de werkelijk door AS Tartu Agro betaalde jaarlijkse pachtprijs wordt omgezet in EUR per hectare geldt het volgende:

1) Voor de jaren 2000-2003 was de pachtprijs in EUR per hectare gebaseerd op het aantal hectare bouwland volgens het verslag-Uus Maa (2 839,5 ha) (tabel 2), een door de Estse autoriteiten in 2016 toegezonden deskundigenbeoordeling (zie de overwegingen 39 en 119).

2) Voor de jaren 2004-2019 was de pachtprijs in EUR per hectare gebaseerd op het aantal hectare dat in aanmerking kwam voor GLB-steun, zoals hierboven vermeld in tabel 2.

Tabel 3

Jaarlijkse pachtprijs die AS Tartu Agro in 2000-2019 daadwerkelijk betaalde

Jaar	Door AS Tartu Agro betaalde jaarlijkse pachtprijs (EUR/ha)	Jaar	Door AS Tartu Agro betaalde jaarlijkse pachtprijs (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. *Door AS Tartu Agro betaalde grondbelasting*

(90) In Estland zijn grondeigenaren verplicht een grondbelasting te betalen die is gebaseerd op de belastbare waarde van de grond. In de oorspronkelijke pachtovereenkomst waren de partijen echter overeengekomen dat AS Tartu Agro de verplichting om de grondbelastingen te betalen zou overnemen. Volgens de Estse autoriteiten was de door AS Tartu Agro betaalde grondbelasting als volgt voor de jaren waarin de oorspronkelijke pachtovereenkomst van toepassing was en voor de jaren waarin over de pachtprijs opnieuw werd onderhandeld of deze eenzijdig werd aangepast (zie tabel 4):

Tabel 4

Door AS Tartu Agro betaalde grondbelasting (EUR/jaar)

Jaar	Grondbelasting (EUR/jaar)
2000	[…]
2004	[…]
2005	[…]
2007	[…]
2009	[…]

Bron: Estse autoriteiten.

2.5.7. *Door AS Tartu Agro betaalde investeringen in grondverbeteringssystemen*

(91) Op 6 februari 2023 verstrekten de Estse autoriteiten aanvullende informatie over de investeringsverbintenis ter waarde van […] EEK ([…] EUR) per kalenderjaar voor de vernieuwing van grondverbeteringssystemen die ten tijde van de beoordeling van het oorspronkelijke besluit niet beschikbaar was.

(92) De Estse autoriteiten legden uit dat de vernieuwing van grondverbeteringssystemen op de staatsgrond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, wordt georganiseerd door twee verenigingen voor grondverbetering ([21]).

(93) Volgens de wet op de verbetering van de landbouwkundige toestand van de grond (*Maaparandusseadus*) is een vereniging voor grondverbetering een privaatrechtelijke rechtspersoon. Haar leden zijn de eigenaren van de grondverbeteringssystemen en andere partijen die baat hebben bij de activiteiten.

(94) In casu zijn Estland en AS Tartu Agro lid van de twee verenigingen voor grondverbetering. Elk van de verenigingen telt ongeveer tweehonderd andere leden. Estland is de belangrijkste eigenaar van de grond die deze twee verenigingen in stand moeten houden.

(95) Voorts legden de Estse autoriteiten uit dat de verenigingen voor grondverbetering in het algemeen de financiering die voor hun investeringen nodig is, van hun leden innen. Wat de grond betreft waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, werd het grootste deel van de investeringen echter niet door de leden van de verenigingen gefinancierd, maar door externe steun voor de grondverbeteringsverenigingen.

(96) De Estse autoriteiten legden uit dat de verenigingen voor grondverbetering tussen 2004 en 2019 in totaal 2 102 953,38 EUR aan steun ontvingen voor investeringen in grondverbeteringssystemen uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw ([22]) (EOGFL) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (samen: "de GLB-fondsen"). Van dit bedrag werd 1 410 024 EUR gebruikt voor investeringen in grondverbeteringssystemen op de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft.

([21]) Te weten de vereniging voor grondverbetering Rahinge, die op 17 april 2003 werd geregistreerd (registratienummer 80186585), en de vereniging voor grondverbetering Jänese, die op 27 juli 2005 werd geregistreerd (registratienummer 80224305).

([22]) Bij Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2005/1290/oj) werden twee Europese landbouwfondsen opgericht, te weten het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) voor de financiering van marktmaatregelen en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) voor de financiering van programma's voor plattelandsontwikkeling.

(97) Naast de steun uit de GLB-fondsen werden de investeringen gefinancierd door de leden van de verenigingen.

(98) In overleg met de Estse autoriteiten werd van 2004 tot en met 2019 in totaal […] EUR gefinancierd en gedragen door AS Tartu Agro met betrekking tot de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft.

(99) De Estse autoriteiten legden uit dat de door AS Tartu Agro van 2004 tot en met 2019 gefinancierde en uitgevoerde investeringen de volgende waren (zie tabel 5):

Tabel 5

Daadwerkelijk door AS Tartu Agro gefinancierde investeringsverbintenis

Jaar	Door AS Tartu Agro gefinancierde investeringsverbintenis (EUR/jaar)
2004	[…]
2005	[…]
2006	[…]
2007	[…]
2008	[…]
2009	[…]
2010	[…]
2011	[…]
2012	[…]
2013	[…]
2014	[…]
2015	[…]
2016	[…]
2017	[…]
2018	[…]
2019	[…]
Totaal	[…]

2.5.8. *Marktinformatie: gegevens over grondpachtprijzen*

(100) In dit geval bestaan de prijsgegevens over grondpachtprijzen uit statistische gegevens van:

1) Statistics Estonia (punt 2.5.8.1, zie overweging 304), en

2) gerealiseerde pachtprijzen voor de door het landbureau verpachte grond (punt 2.5.8.2, zie overweging 314).

(101) Aangezien de pacht van grond afhankelijk was van de steun in de vorm van enkele areaalbetalingen, was de ontwikkeling van steun in de vorm van enkele areaalbetalingen bovendien relevant voor de beoordeling.

(102) Daarnaast beschikte de Commissie over drie taxatieverslagen van externe deskundigen (punten 2.5.8.3-2.5.8.5), namelijk:

1) het verslag-Uus Maa (zie overwegingen 309, 310 en 311);

2) het verslag-Pindi Kinnisvara (zie overwegingen 305 tot en met 308), en

3) het verslag-Domus (zie overweging 313).

(103) Op 6 februari 2023 trokken de Estse autoriteiten de indiening van het verslag-Pindi Kinnisvara, dat wil zeggen het in overweging 116 genoemde verslag van de externe deskundige, echter uitdrukkelijk in, om de in overweging 212 uiteengezette redenen. Tijdens de onderzoeksprocedure, vóór het oorspronkelijke besluit, hadden de Estse autoriteiten het verslag-Uus Maa ingediend, omdat de diensten van de Commissie de Estse autoriteiten hadden meegedeeld dat het verslag-Pindi Kinnisvara niet als een onafhankelijk verslag kon worden beschouwd, aangezien dat verslag was opgesteld in opdracht van de pachter.

(104) Hoewel de Estse autoriteiten het verslag-Pindi Kinnisvara introkken, baseert AS Tartu Agro zijn argumenten op dat verslag, zodat het nog steeds deel uitmaakt van het administratieve dossier.

(105) Het verslag-Uus Maa en het verslag-Domus bevatten ramingen van de pachtprijzen voor bepaalde perioden. De ramingen van de marktpachtprijs in deze verslagen zijn gebaseerd op een gedetailleerde beoordeling van de verpachte percelen. Het verslag-Pindi Kinnisvara bevatte daarentegen geen analyse op perceelniveau en bevatte geen raming van de marktprijs voor bepaalde perioden. Bovendien verschillen de verslagen van de externe deskundigen aanzienlijk van elkaar wat betreft de wijze waarop rekening werd gehouden met de in de overwegingen 61 en 68 genoemde financiële verplichtingen.

2.5.8.1. Marktpachtprijzen. Door Statistics Estonia gepubliceerde gegevens

(106) Op 17 april 2019 en op 6 februari 2023 dienden de Estse autoriteiten statistische gegevens van Statistics Estonia ("het bureau voor de statistiek") in over de marktprijzen voor de pacht van landbouwgrond. Deze gegevens zijn beschikbaar in een openbare databank in een tabel met het opschrift "PM59" ([23]).

(107) De gepubliceerde gegevens over de pacht per jaar, per district en per soort landbouwgrond zijn als volgt (zie tabel 6 en tabel 7):

Tabel 6

Pachtprijzen per jaar (Estland) en soort landbouwgrond (EUR/ha)

Estland	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bouwland					43	50	55	54	60	62	
Blijvend grasland					30	38	38	40	47	50	
Totaal landbouw-grond	21	25	26	35	40	48	52	52	58	60	64

Bron: Bureau voor de statistiek.

Tabel 7

Pachtprijzen per jaar (district Tartu) en soort landbouwgrond (EUR/ha)

District Tartu	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bouwland					52	58	65	61		77	
Blijvend grasland					39	44	45	62			
Totaal landbouw-grond					50	56	63	61		75	

Bron: Bureau voor de statistiek.

([23]) Statistics Estonia: Statistical database, PM59: Utilised agricultural land prices and rents per hectare by county https://andmed.stat.ee/en/stat/majandus__pellumajandus__pellumajanduse-majanduslik-arvepidamine/PM59, 8 januari 2024.

(108) Bij brief van 3 februari 2023 merkten de Estse autoriteiten op dat het bureau voor de statistiek sinds 2009 gegevens over de pacht van landbouwgrond publiceerde. De bron van de gegevens, de methoden voor het verzamelen van gegevens en de gepubliceerde statistieken verschilden van jaar tot jaar. Informatie over bouwland en blijvend grasland per district werd gepubliceerd voor de jaren 2013-2018.

(109) De Estse autoriteiten legden met name uit dat de gegevens tot en met 2020 ook kosteloos gepachte grond en transacties tussen verbonden partijen omvatten die niet noodzakelijkerwijs de marktprijs weerspiegelden in overeenstemming met de gangbare praktijk (zie de overwegingen 213 en 304).

2.5.8.2. Marktpachtprijzen. Gegevens over de gerealiseerde pachttransacties van het landbureau

(110) Op 6 februari 2023 dienden de Estse autoriteiten gegevens in, waarover de Commissie tijdens de onderzoeksprocedure vóór het oorspronkelijke besluit niet beschikte, betreffende gerealiseerde pachttransacties voor landbouwgrond van het landbureau.

(111) Het landbureau is een overheidsinstantie in Estland die grondtaxatie organiseert, grond controleert, grond in staatsbezit verkoopt, en grotere arealen grond die geschikt is voor landbouwdoeleinden of bouwland dat in de toekomst noodzakelijk kan zijn voor openbare doeleinden, verpacht. De gemiddelde pachtprijzen voor landbouwgrond die in het district Tartu — met inbegrip van de grond die aan AS Tartu Agro is verpacht — door het landbureau in het kader van openbare veilingen in de periode 2005-2022 werden gerealiseerd, waren als volgt (zie tabel 8):

Tabel 8

Pachtprijzen van het landbureau (EUR/ha)

Jaar	Aantal veilingen in het district Tartu	Aantal veilingen in alle districten	Gemiddelde pachtprijzen (EUR/ha) in het district Tartu	Gemiddelde van de gemiddelde pachtprijzen (EUR/ha) in alle districten
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

Bron: Estse autoriteiten.

(112) Het landbureau sluit doorgaans pachtovereenkomsten voor een vaste periode van vijf jaar. De grond wordt verpacht of verkocht tegen de hoogste prijs die op openbare veilingen wordt aangeboden. Deze veilingen staan open voor alle belangstellende partijen. Biedingen worden elektronisch gedaan in de vorm van een veiling.

(113) De hoogste bieders verwerven zowel het recht om grond te pachten als het voorkeursrecht om de grond na afloop van de pacht te blijven gebruiken door de grond te kopen of te blijven pachten, afhankelijk van het besluit van de staat (overweging 144).

(114) De pachters zijn verplicht:

a) de pacht te betalen;

b) de grondbelasting te betalen, en

c) zich ertoe te verbinden om de grond in goede staat te houden.

(115) Bovendien kunnen in geval van een schriftelijke overeenkomst met de pachter ook wijzigingen en verbeteringen worden aangebracht die verder gaan dan het reguliere onderhoud van de grond die wordt gepacht; deze investeringskosten worden vervolgens met de pacht verrekend.

2.5.8.3. Marktpachtprijzen. Raming op basis van het verslag van de externe deskundige Pindi Kinnisvara

(116) Op 3 oktober 2014 dienden de Estse autoriteiten een in opdracht van AS Tartu Agro opgesteld verslag van 12 april 2013 in over de resultaten van een taxatie van een deskundige van een particuliere vastgoedonderneming, AS Pindi Kinnisvara ("het verslag-Pindi Kinnisvara"). Zoals vermeld in de overwegingen 103 en 104, trokken de Estse autoriteiten het verslag-Pindi Kinnisvara op 6 februari 2023 echter uitdrukkelijk in (zie ook overweging 305). Deze taxatie in het verslag-Pindi Kinnisvara had tot doel de volgende vraag te beantwoorden: Wat is de nettopachtprijs in EUR per hectare landbouwgrond per jaar op een aantrekkelijke locatie in het district Tartu, waarbij ongeveer 90 % van die grond bouwland is, gelet op de verplichting van de pachter om gerichte investeringen te doen met betrekking tot het bouwland (vernieuwing van grondverbeteringssystemen, gewasbescherming, bemesting met minerale meststoffen, bemesting met organische meststoffen, kalking, controle van wilde haver en bermonderhoud), die ongeveer 104 EUR per hectare bouwland per jaar bedragen?

(117) In het verslag-Pindi Kinnisvara wordt geconcludeerd dat het marktgebaseerde nettopachttarief van de grond dat overeenkomt met het in de vraag beschreven areaal tussen de 20 en 30 EUR per hectare bouwland per jaar bedraagt. In dat verslag wordt opgemerkt dat in pachtovereenkomsten normaliter geen verplichtingen worden opgelegd om ad hoc-investeringen te doen die vergelijkbaar zijn met de investeringen die in het verzoek worden genoemd, en wordt geconcludeerd dat de financiële verplichtingen in verband met dergelijke investeringen omgekeerd van invloed zijn op het nettopachttarief in verhouding tot het bedrag van de contractuele verplichting per eenheid van de verpachte grond.

(118) Voorts worden in dat verslag, op basis van de informatie die werd verzameld aan de hand van gesprekken met landbouwers, de volgende marktpachtprijzen genoemd:

Tabel 9

Pachtprijzen volgens het verslag-Pindi Kinnisvara (EUR/ha)

Soort overeenkomst:	Geraamde marktprijzen van pachtgrond in het verslag-Pindi Kinnisvara
Bestaande overeenkomsten	Tussen 30 en 50 EUR per hectare
Verlengingen van bestaande overeenkomsten en nieuwe overeenkomsten	Tussen 50 en 100 EUR per hectare
Logistiek goed ontwikkelde en concurrerende gebieden	De pachtprijs is soms hoger dan 100 EUR per hectare

Bron: Verslag-Pindi Kinnisvara van 12 april 2013.

2.5.8.4. Marktpachtprijzen. Raming op basis van het verslag van de externe deskundige Uus Maa

(119) Op 1 februari 2016 dienden de Estse autoriteiten een verslag van 10 december 2015 in over het resultaat van een taxatie door een particuliere vastgoedonderneming, Uus Maa Tartu büroo OÜ ("het verslag-Uus Maa"). Dit verslag werd in opdracht van de Estse autoriteiten opgesteld, terwijl het verslag-Pindi Kinnisvara in opdracht van AS Tartu Agro was opgesteld.

(120) In het verslag-Uus Maa werd het gebied beoordeeld dat onder de pachtovereenkomst viel. In het verslag worden de kenmerken van de percelen, waaronder bouwrechten, grondgebruik en bodemkwaliteit, in detail beschreven.

(121) Deze taxatie had twee doelstellingen: ten eerste de marktwaarde van de pacht van de activa in de periode 2000-2014 te beoordelen, dat wil zeggen de pacht die het actief op de vrije markt hoogstwaarschijnlijk zou opbrengen; en ten tweede te beoordelen of clausule 10.2 van de pachtovereenkomst betreffende de financiële verplichtingen van de pachtovereenkomst (overweging 68) een normale marktpraktijk was.

(122) In het verslag-Uus Maa wordt opgemerkt dat pachtovereenkomsten in het begin van de jaren 2000 doorgaans vrij simpel en generiek waren en alleen de pachtprijs en de betalingsvoorwaarden bevatten. In het verslag wordt beschreven hoe grondverbetering en regelmatig bermonderhoud verplichtingen van de pachters zijn, aangezien dit de entiteiten zijn die gebruikmaken van en profiteren van het onroerend goed, maar wordt opgemerkt dat deze verplichtingen in algemene termen in pachtovereenkomsten zijn opgenomen, terwijl in de pachtovereenkomst in detail wordt gespecificeerd hoe de jaarlijkse onderhoudsuitgaven moeten worden besteed. Voorts wordt in het verslag opgemerkt dat de ontwikkeling of vervanging van grondverbeteringssystemen een investering in het onroerend goed van de eigenaar is en dat, indien dit is overeengekomen, het een belangrijke verplichting is, naast de betaling van de pacht, en dat deze in het algemeen ook uitdrukkelijk in overeenkomsten wordt gespecificeerd.

(123) In het verslag-Uus Maa wordt geconcludeerd dat het niet gebruikelijk was om financiële verplichtingen in pachtovereenkomsten op te nemen in een in geld uitgedrukte vorm en dat de pachtovereenkomst geenszins normaal is wat de looptijd ervan en de omvang van de te pachten hectaren betreft. In het verslag-Uus Maa wordt erkend dat het vooral vanwege de looptijd van de pachtovereenkomst van belang was te bepalen dat het beoogde gebruik en de vruchtbaarheid van de grond moesten worden gehandhaafd.

(124) Voorts wordt in het verslag-Uus Maa besproken hoe de pachtcultuur zich heeft ontwikkeld en dat vervolgens, vooral vanaf 2005, de verplichting tot betaling van grondbelasting en andere lasten in verband met de pacht, voornamelijk inkomstenbelasting, aan pachtovereenkomsten werd toegevoegd en dat clausules betreffende het beoogde gebruik van de grond en landbouwkundig prudent gedrag vanaf 2010 op algemene wijze aan pachtovereenkomsten werden toegevoegd, zodat elke pachter beslist welke middelen hij zal gebruiken en hoeveel hij zal investeren, aangezien dit rechtstreeks afhankelijk is van het soort gewas dat wordt geteeld en de locatie en de aard van de pachtgrond.

(125) Wat de marktpachtprijzen betreft, bevat het verslag-Uus Maa gegevens over bouwland in het district Tartu (punt 7.1 van het verslag) en de ontwikkeling van de pachtprijzen in de laatste 15 jaar van de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft (punt 8.2.2 van het verslag). Het verslag bevat alleen ramingen per periode ([24]), dat wil zeggen 2000-2004 (vóór de toetreding van Estland tot de EU), 2005-2009 en 2010-2014 (zie tabel 11 en tabel 12).

(126) Wat de periode vóór de toetreding van Estland tot de EU betreft, wordt in het verslag uitgelegd dat ten tijde van de oorspronkelijke pachtovereenkomst (d.w.z. 2000) en vóór de toetreding van Estland tot de EU geen onmiddellijke exponentiële toename van bouwland werd verwacht en dat pacht niet bijzonder gebruikelijk was. Volgens het verslag:

a) had de pachtprijs voor pachtgrond in het district Tartu alleen betrekking op fatsoenlijk bouwland en bedroeg deze in 2000 100 EEK per hectare (6,4 EUR/ha). Er werden geen betalingen gedaan voor veengebieden, polders en weiden, aangezien er daarvoor geen pachtmarkt bestond, en

b) werd de pachtprijs voor de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, voor de periode 2000-2004 geraamd op 6 tot 10 EUR/ha.

([24]) Het verslag bevat geen geraamde pachtprijs per jaar, maar voor de periode 2000-2004.

(127) Meer in het bijzonder wordt in het verslag-Uus Maa voor de jaren 2001-2003 uitgelegd dat pas vanaf 2001, toen de toetreding van Estland tot de EU waarschijnlijk werd, meer pachtovereenkomsten werden gesloten. In het verslag wordt opgemerkt dat:

a) de pachtprijs voor bouwland in het district Tartu ongeveer 10 EUR/ha bedroeg, en

b) het geen specifieke gegevens bevat over de pachtprijs voor de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, maar zoals aangegeven in overweging 125, de pachtprijs voor de periode 2000-2004 wordt geraamd op 6 tot 10 EUR/ha.

(128) Voor 2004, volgens het verslag-Uus Maa:

a) bedraagt de laagste geraamde pachtprijs in het district Tartu 10 EUR/ha, en

b) wordt de pachtprijs voor de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft niet jaarlijks vastgesteld, maar, zoals uiteengezet in overweging 126, voor de periode 2000-2004 geraamd op 6 tot 10 EUR/ha.

(129) Voor de periode 2005-2009, volgens het verslag-Uus Maa:

a) loopt de pachtprijs voor bouwland in het district Tartu uiteen van 10 tot 20 EUR/ha, en

b) wordt de pachtprijs voor de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, geraamd op 10 tot 20 EUR/ha.

Tabel 10

Geraamde pachtprijs voor de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft (EUR/ha)

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

Tabel 11

Geraamde pachtprijs voor grond van het district Tartu (EUR/ha)

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

(130) In het verslag wordt gewezen op de gevolgen voor de pachtprijzen van de mogelijke toetreding van Estland tot de EU. Er wordt opgemerkt dat er ook overeenkomsten voor de pacht van grond voor een periode van twee tot drie jaar werden gesloten, aangezien de toetreding tot de EU gevolgen zou kunnen hebben voor de pachtmarkt en de hoogte van de pacht.

(131) In het verslag-Uus Maa worden de normale marktpraktijken op de gepachte grond tussen 2000 en 2014 als volgt samengevat (zie tabel 12):

Tabel 12

Marktpraktijken op de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft volgens het verslag-Uus Maa

	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Grondbelasting	Betaald door pachter	Betaald door pachter	Betaald door eigenaar
Aanvullende contractuele verplichtingen van de pachter	Geen	Vernieuwing van grondverbeteringssystemen en reiniging van septische tanks — geen financiële dimensie	Gericht gebruik van grond, in overeenstemming met de landbouwtechnische regels
Wijziging van de pachtprijs in pachtovereen-komsten	–	–	Jaarlijkse verhoging van 5 %

(132) In het verslag-Uus Maa wordt opgemerkt dat het bestaan van de pachtovereenkomst geen invloed heeft op het resultaat zoals beoordeeld op basis van het doel van de taxatie. In het verslag-Uus Maa wordt verklaard dat, gezien de locatie, omvang en toestand van het onroerend goed, de liquiditeit ervan als hoog kan worden beschouwd. Voorts wordt in het verslag vermeld dat de taxatie van middelhoge nauwkeurigheid is en dat de daadwerkelijke pacht met ± 20 % kan afwijken.

(133) Wat de aanvullende verplichtingen en andere contractuele rechten en verplichtingen van de pachter betreft, wordt in het verslag-Uus Maa verklaard dat verbeteringen die door de pachter zijn aangebracht en die vooraf schriftelijk met de verpachter zijn overeengekomen, eigendom worden van de verpachter, die zich ertoe moet verbinden deze bij het verstrijken van de pachtovereenkomst voor hun normale waarde te verwerven (zie overweging 69).

(134) Voorts bevat het verslag-Uus Maa een overzicht van de markt in Estland en met name van de markt voor landbouwgrond in het district Tartu.

(135) Wat de door het bureau voor de statistiek gepubliceerde gegevens betreft, wordt in het verslag-Uus Maa opgemerkt dat het bureau voor de statistiek vanaf 2009 gegevens heeft verzameld over de pachtprijzen voor landbouwgrond, maar dat de werkelijke gemiddelde pachtprijs voor bouwland in feite hoger was dan in die statistieken is gerapporteerd (zie de overwegingen 109, 213 en 214).

(136) Daarnaast wordt in het verslag opgemerkt dat de pachtprijzen voor bouwland sinds de invoering van de enkele areaalbetalingen rechtstreeks gekoppeld waren aan en impliciet waren afgeleid van de eenheidstarieven van de enkele areaalbetaling (zie overweging 80). In het verslag worden de volgende enkele areaalbetalingen vermeld (zie tabel 13).

Tabel 13

Steun in de vorm van enkele areaalbetalingen in Estland volgens het verslag-Uus Maa (EUR/ha)

Jaar	Steun in de vorm van enkele areaalbetalingen (EUR/ha)	Jaar	Steun in de vorm van enkele areaalbetalingen (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. Marktpachtprijzen. Raming op basis van het verslag van de externe deskundige Domus Kinnisvara

(137) Op 7 februari 2023 dienden de Estse autoriteiten een verslag in over het resultaat van de taxatie door een deskundige van een particuliere vastgoedonderneming, Domus Kinnisvara, van de aan AS Tartu Agro verpachte grond ("het verslag-Domus").

(138) Het verslag-Domus dateert van 14 maart 2020 met als taxatiedatum ([25]) 18 februari 2020.

(139) Het doel van de taxatie was de pachtprijs en de marktwaarde te presenteren om de startprijs van een veiling voor het verpachten van grond te bepalen.

(140) Uit het doel van de taxatie blijkt, zoals opgemerkt in het verslag-Domus, dat bij de beoordeling geen rekening is gehouden met de pachtovereenkomst in kwestie (zie overweging 55), die een vervaldatum van 15 november 2025 heeft.

(141) In het verslag-Domus wordt, zonder verdere analyse, opgemerkt dat […].

([25]) De taxatiedatum is de datum waarop het resultaat van de taxatie (de pachtprijs) wordt gerapporteerd.

(142) In het verslag-Domus werden de pachtprijzen geanalyseerd van de grond die landbouwers in het district Tartu in 2020 pachtten.

(143) De Commissie merkt op dat de onderzoeksperiode eindigt op 31 december 2019 (overweging 15). De raming van de pachtprijzen voor 2000 in het verslag-Domus is daarom niet relevant voor de onderhavige zaak. Met het oog op de transparantie merkt de Commissie echter op dat de totale oppervlakte waarvoor pachtovereenkomsten waren gesloten volgens dat verslag 667,14 ha bedroeg, de mediane jaarlijkse prijs 140 EUR per hectare beliep en de gemiddelde jaarlijkse pachtprijs 150 EUR per hectare was. In de gemeente Peipsi waren de gemiddelde pachtprijzen lager en in Tartu waren deze hoger. In het verslag-Domus wordt opgemerkt dat de mediane jaarlijkse prijs van pachtgrond in staatseigendom in het district Tartu in 2019 volgens het landbureau 174 EUR per hectare bedroeg en de gemiddelde prijs 186 EUR per hectare, terwijl de mediane prijs voor grasland 59 EUR per hectare per jaar bedroeg en de gemiddelde prijs 73 EUR per hectare.

(144) In het verslag-Domus wordt geconcludeerd dat, aangezien de prijzen voor de door de staat georganiseerde veilingen doorgaans hoger zijn dan de pachtprijzen in de particuliere sector, de startprijs voor de openbare veiling op basis van de gemiddelde jaarlijkse pachtprijs van de door landbouwers in het district Tartu gepachte grond 150 EUR per hectare bedraagt. In het verslag-Domus wordt de nauwkeurigheid van het resultaat van de taxatie geschat op ± 10 % van de geraamde startprijs ervan.

2.5.9. *Kwaliteit van de aan AS Tartu Agro verpachte grond*

(145) De informatie over de kwaliteit van de verpachte grond bestaat uit:

1) het verslag-Domus;

2) het verslag-Uus Maa, en

3) de gegevens van het landbureau.

(146) In het verslag-Pindi Kinnisvara (zie de overwegingen 104 en 305-308) wordt de kwaliteit van de aan AS Tartu Agro verpachte grond niet beoordeeld en wordt derhalve geen passende informatie verstrekt over de kwaliteit van de verpachte grond. Er wordt erin echter opgemerkt dat de beoordeling tot doel had landbouwgrond te taxeren die gelegen was op een aantrekkelijke locatie in het district Tartu (overweging 116).

(147) De partijen maakten bovendien hun standpunt over de kwaliteit van de verpachte grond kenbaar.

2.5.9.1. Informatie over de kwaliteit van de grond op basis van het verslag-Uus Maa

(148) Wat de kwaliteit van de verpachte grond betreft, werden in het verslag-Uus Maa de volgende 52 kadastrale eenheden en de kwaliteit, het grondgebruik en de locatie ervan in detail geanalyseerd. In het verslag wordt geconcludeerd dat het bodemtype van het overgrote deel van de beoordeelde grond, op basis van de bodemkaart van het landbureau, gemiddeld bouwland is, alsook onder bouwland vallend goed akkerland en individuele grondeenheden op onder bouwland vallend grasland (zie tabel 14).

Tabel 14

Gebruik van de verpachte kadastrale eenheden (verslag-Uus Maa)

Gebied	Totaal areaal (ha)	waarvan bouwland (ha)	Aantal kadastrale eenheden
Raudteepõllu	35,47	33,76	1
AS Tartu Agro ([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])

Gebied	Totaal areaal (ha)	waarvan bouwland (ha)	Aantal kadastrale eenheden
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
nr. 4495104	324,43	303,44	5
nr. 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
Totaal (ha)	**3 069,99**	**2 839,50**	**52**

(149) 22 % van het bouwland was ingedeeld als bouwland van goede kwaliteit en 78 % als bouwland van gemiddelde kwaliteit zoals aangegeven in de onderstaande tabel (zie tabel 15).

Tabel 15

Kwaliteit van de verpachte kadastrale eenheden (verslag-Uus Maa)

Gebied volgens kwaliteitsclassificatie	Totaal areaal (ha)	waarvan bouwland (ha)
Gemiddeld	**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
nr. 4495104	185,94	181,98
nr. 4495304	4,20	4,17
Olevi	133,72	129,76
Pikapõllu	697,10	631,10

Gebied volgens kwaliteitsclassificatie	Totaal areaal (ha)	waarvan bouwland (ha)
Põllu	3,69	3,50
Prosta	5,10	5,08
Saviaugu	9,80	9,50
Voore-Rähni	23,05	22,45
Goed	**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
nr. 4495104	138,49	121,46
Oraspõllu	55,80	54,40
Totaal	**3 069,99**	**2 839,50**

(150) In het verslag-Uus Maa wordt opgemerkt dat de bodemgeschiktheid van bouwland het beste kan worden bepaald aan de hand van de bodemscore of "boniteit" die wordt uitgedrukt als een numerieke indicator in een 100-puntensysteem.

(151) In het verslag-Uus Maa wordt geconcludeerd dat de aan AS Tartu Agro verpachte grond volgens deze indicator bovengemiddeld vruchtbaar is voor Estland en het district Tartu.

(152) Volgens dat verslag bedraagt de totale oppervlakte grond met gebouwen, beboste grond en minder vruchtbare grond 5 %. Wat het bodemtype betreft, is het overgrote deel van de beoordeelde grond gemiddeld bouwland of goed bouwland.

(153) Wat de geaggregeerde kwaliteit van de activa betreft, worden in het verslag-Uus Maa drie kwaliteitscategorieën gebruikt: A, B en C, waarvan A de hoogste en C de laagste is, en wordt verklaard dat bij de bepaling van de kwaliteitscategorie elke factor afzonderlijk wordt beoordeeld aan de hand van de aangegeven schaal A tot en met C, en dat de algehele beoordeling van het onroerend goed het resultaat is van de beoordeling van de drie factoren.

(154) In het verslag-Uus Maa wordt geconcludeerd dat de kwaliteitscategorie van alle grondeenheden van het te taxeren onroerend goed AA is.

2.5.9.2. Informatie over de kwaliteit van de grond op basis van het verslag-Domus

(155) In het verslag-Domus werd 1 373,91 hectare grond, die aan AS Tartu Agro was verpacht, in detail beoordeeld. In het verslag-Domus werden de kenmerken van die kadastrale eenheden uitvoerig besproken, met inbegrip van de bodemkwaliteit en het gebruik van de percelen als bouwland, grasland, bos of andere gebieden.

(156) In het verslag-Domus wordt geconcludeerd dat de geaggregeerde kwaliteit van de activa op de schaal A, B en C, waarvan A het hoogst en C het laagst is, B-- is.

(157) In het verslag worden vier positieve factoren genoemd (een grote reeks veldblokken in één gebied; het bouwland wordt bebouwd en grasland wordt in stand gehouden; bouwland en grasland komen in aanmerking voor GLB-steun; de kadastrale eenheden grenzen voornamelijk aan de openbare weg) en één negatieve factor (sommige kadastrale eenheden hebben een lagere bodemkwaliteit).

(158) In het verslag-Domus werden referentietransacties gebruikt bij de beoordeling van de verkoopwaarde van de grond. Om de referentietransacties te vergelijken met de activa die werden getaxeerd, werden bepaalde kenmerken in detail geanalyseerd en werden de referentietransacties dienovereenkomstig aangepast. Het doel van de aanpassing was te schatten in hoeverre een verschil in een parameter van een getaxeerd actief de marktwaarde van de referentietransactie wijzigt.

(159) In de beoordeling van het verslag-Domus worden de volgende elementen vermeld: transactietijdstip, schaaleffect (de omvang van het areaal), aandeel bouwland, compactheid, bodemvruchtbaarheid, staat van het bouwland, beoogd doel, vraag of de grond al dan niet in aanmerking komt voor GLB-steun, toegang.

2.5.9.3. Informatie over de kwaliteit van de grond op basis van de gegevens van het landbureau

(160) Op 6 februari 2023 verstrekte het ministerie van Plattelandszaken bij brief van 3 februari 2023 de Commissie gegevens over de kwaliteitsclassificatie van de aan AS Tartu Agro verpachte grond, grond in het district Tartu en grond in Estland.

(161) De Estse autoriteiten legden uit dat de bodemvruchtbaarheid van landbouwgrond ook afhankelijk is van vele andere belangrijke factoren, maar dat de classificatie van de bodem — als beoordeling van de langetermijnkenmerken ervan — een meetbare indicator is.

(162) Uit deze gegevens blijkt dat de gewogen gemiddelde classificatie van de door het landbureau verpachte landbouwgrond iets beter is (44 punten) dan de gemiddelde classificatie in Estland (41 punten) en dat de gewogen gemiddelde classificatie van de in het district Tartu verpachte landbouwgrond 45 punten bedraagt.

(163) Wat de aan AS Tartu Agro verpachte landbouwgrond betreft, bedraagt het gewogen gemiddelde van de classificatie 47 punten, met een bereik van 32 tot 62 punten.

3. OPMERKINGEN VAN ESTLAND EN BELANGHEBBENDEN VÓÓR HET ARREST VAN HET GERECHT

3.1. Opmerkingen van Estland vóór het arrest van het Gerecht

(164) Het standpunt van Estland is gewijzigd, met aanzienlijke verschillen tussen de argumenten die vóór en na het arrest van het Gerecht werden aangevoerd, met name wat betreft het bestaan van de steun (zie de overwegingen 184 en 216). Aangezien Estland zijn eerdere argumenten echter niet formeel heeft ingetrokken, worden zij ook door de Commissie gepresenteerd.

(165) Vóór het arrest van het Gerecht merkte Estland met betrekking tot de inschrijvingsprocedure op dat de nationale wetgeving ten tijde van de ondertekening van de pachtovereenkomst tijdens de inschrijvingsprocedure in acht was genomen.

(166) Wat betreft transparantie en non-discriminatie verklaarden de Estse autoriteiten dat Aiu Põllumajanduse OÜ van de onderhandelingen was uitgesloten, omdat deze onderneming niet aan de eisen van de aankondiging van de inschrijving voldeed (overwegingen 52 en 53).

(167) Haar aanvraag bevatte namelijk geen besluit van haar directie om aan de inschrijving deel te nemen, noch de registratiekaart van het handelsregister als bewijs van haar rechtsbevoegdheid. Dat het verplicht was om deze stukken over te leggen, was duidelijk op grond van de paragrafen 32 en 55 van de regels. De aanbestedende autoriteit had deze stukken nodig om er zeker van te kunnen zijn dat de onderneming daadwerkelijk bestond en dat de persoon die de inschrijving indiende, gemachtigd was om de rechtspersoon te vertegenwoordigen.

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

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

(170) Volgens de Estse autoriteiten bevatte het bedrijfsplan van AS Tartu Agro de gegevens die voor de te nemen besluiten nodig waren.

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

(172) Wat betreft de vraag of de inschrijving onvoorwaardelijk was, verklaarden de Estse autoriteiten dat het besluit om in de inschrijving de aanvullende eis (overweging 44) op te leggen dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro zou worden voortgezet, niet voorwaardelijk was. De opname van de voorwaarde om de landbouwproductie van AS Tartu Agro voort te zetten in het aanbestedingsbericht was niet gericht op de activiteiten van AS Tartu Agro als onderneming, maar hing samen met zijn landbouwproductie, namelijk de noodzaak en verplichting om bepaalde zaadvariëteiten met hoge opbrengst die aan de OESO-normen voldoen, te vermeerderen en deze te bewaren voor de nationale zaadbank. Er was volgens de Estse autoriteiten dan ook een objectieve rechtvaardiging voor deze eis.

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

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

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

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

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

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

(179) Ten vierde voerden de Estse autoriteiten aan dat de financiële verplichtingen als pachtopbrengst voor het ministerie moesten worden beschouwd.

(180) Wat dat betreft benadrukten de Estse autoriteiten dat de investeringen in het grondverbeteringssysteem geen vrije keuze waren, maar waren opgelegd door de pachtovereenkomst en door de wet. Op grond van artikel 16, lid 1, van de op dat moment geldende wet op de verbetering van de landbouwkundige toestand van de grond (Maaparandusseadus) ([27]) was de vernieuwing van een grondverbeteringssysteem een verplichting van de eigenaar van de grond, in dit geval de staat. Volgens de pachtovereenkomst was AS Tartu Agro echter ook verplicht om de wezenlijke delen en toebehoren van de pachtgrond in een toestand van deugdelijk beheer te houden en deze zo nodig te vervangen. De Estse autoriteiten stelden wat dat aangaat dat het in het belang zou zijn geweest van elke particuliere investeerder onder welke marktomstandigheden dan ook om die verplichtingen en dat risico over te dragen op de pachter.

(181) Om die redenen betoogden de Estse autoriteiten dat deze investeringen in het grondverbeteringssysteem als deel van de pachtopbrengst voor het ministerie moesten worden beschouwd, boven op de volgens de pachtovereenkomst te betalen pacht, en dat zij in aanmerking moesten worden genomen in de beoordeling of de pachtovereenkomst marktconform is.

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

(183) Wat de betaling van belastingen betreft, moet de grondbelasting volgens de artikelen 3 en 10 van de wet op de grondbelasting ([28]) (Maamaksuseadus) worden betaald door de eigenaar of gebruiker van de grond. De gebruiker van de grond moet de belasting betalen als de grond niet opnieuw is geregistreerd volgens de procedure in de wet op de landhervorming (Maareformi seadus). Volgens die wettelijke bepalingen berustte de verplichting om de grondbelasting te betalen op de Estse staat.

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

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

(186) De Estse autoriteiten vonden ook niet dat de keuze om na afronding van de inschrijving de overeenkomst te sluiten met AS Tartu Agro selectief was, omdat de selectie van AS Tartu Agro op transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke wijze was verlopen. De staat handelde in deze selectieprocedure logisch en zorgvuldig, in overeenstemming met de nationale wetgeving die gold ten tijde van de inschrijvingsprocedure. De Estse autoriteiten waren het dan ook niet eens met de beoordeling in het inleidingsbesluit dat de maatregelen het risico inhielden de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig te beïnvloeden. De Estse autoriteiten voerden aan dat het louter hypothetisch is dat de maatregelen de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden, en de Commissie heeft niet uitgelegd wat de gevolgen van de pachtovereenkomst zijn, noch hoe deze precies de mededinging vervalst en het handelsverkeer ongunstig beïnvloedt. De mogelijkheid dat de vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten door de pachtovereenkomst louter hypothetisch is, mag daarom niet worden uitgesloten.

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

3.2. Opmerkingen van AS Tartu Agro vóór het arrest van het Gerecht

(187) AS Tartu Agro handhaafde zijn standpunt vóór en na het arrest van het Gerecht en nam hierin aanvullende argumenten op.

(188) AS Tartu Agro betoogde dat het in 2000 geen onrechtmatige staatssteun had ontvangen van de Estse regering, omdat het van mening was dat het op geen enkel moment tijdens de looptijd van de pachtovereenkomst een economisch voordeel had genoten.

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

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

(191) Voorts verklaarde AS Tartu Agro dat de onderneming van strategisch belang was voor de Estse regering ([29]), omdat zij was aangewezen als zaadcentrum en als opleidings- en testlocatie voor het ministerie.

(192) AS Tartu Agro voerde aan dat de partijen bij een pachtovereenkomst de pachtovereenkomst niet eenzijdig konden wijzigen of opzeggen, ook al veranderden de marktomstandigheden gedurende de looptijd van de pachtovereenkomst. Dit komt doordat volgens het Estse overeenkomstenrecht (artikel 8, lid 2, van de wet op het verbintenissenrecht ([30]) (Võlaõigusseadus)) overeenkomsten bindend zijn voor de partijen. Daarom kunnen de partijen bij de pachtovereenkomst een langlopende overeenkomst niet voortdurend aanpassen aan de marktomstandigheden (zie overweging 402).

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

(194) Wat de belastingen betreft, moet de grondbelasting volgens artikel 8, lid 1, van de wet op de grondbelasting ([31]) worden betaald door de eigenaar van de grond, tenzij de eigenaar en de pachter anders zijn overeengekomen.

(195) AS Tartu Agro voerde voorts aan dat een aanzienlijk deel van de pachtgrond niet voor landbouwproductie kon worden gebruikt. AS Tartu Agro verwees in dit verband naar het verslag-Uus Maa, volgens hetwelk slechts 2 833,60 ha van de pachtgrond bouwland was. De overige grond bestond voor 116,58 ha uit natuurlijk grasland, voor 44,06 ha uit bos, voor 0,3 ha uit erf en voor 76,33 ha uit overige grond (bijvoorbeeld wegen en sloten en overstroomd land). Nog eens ongeveer 283 ha van het bouwland bestond uit blijvend grasland, dat niet kan worden gebruikt voor landbouwproductie en waarvoor AS Tartu Agro geen landbouwsteun ontving, maar dat volgens de wetgeving als blijvend grasland behouden moest blijven. Van de 3 061,9 ha pachtgrond kon dus slechts 2 550,60 ha (83,3 %) voor het beoogde doel worden gebruikt. De overige 16,7 % van de pachtgrond werd niet gebruikt voor landbouwproductie. AS Tartu Agro stelt dat op basis daarvan de eigenlijke pachtprijs per hectare 16,7 % hoger is dan de prijs in de pachtovereenkomst.

([29]) De Estse autoriteiten hebben het argument betreffende het strategische belang van AS Tartu Agro voor de Estse regering niet bevestigd. Estland bevestigde echter dat het belangrijk was om de landbouwproductie op de pachtgrond in stand te houden (zie de opmerkingen van Estland vóór het arrest van het Gerecht — punt 3.1). De verplichting om de landbouwproductie voort te zetten was ook vastgelegd in de officiële aankondiging van de inschrijving (zie overweging 43).

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

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

(196) Bovendien steeg de nettopachtprijs die in de pachtovereenkomst was vastgelegd, gedurende de eerste 16 jaar van de pachtovereenkomst met meer dan een factor […] (van […] EUR/ha tot […] EUR/ha), terwijl de marktprijs volgens het verslag-Uus Maa (tienmaal) minder snel steeg. AS Tartu Agro stelt ook dat het onjuist is om deze overeenkomst te vergelijken met pachtovereenkomsten van kleinere omvang en met een kortere looptijd, omdat de motieven van de pachter en de verpachter en daarmee de balans van de contractuele verplichtingen in dergelijke overeenkomsten, aanmerkelijk verschillen van die in de betwiste pachtovereenkomst.

3.3. Opmerkingen van de klager vóór het arrest van het Gerecht

(197) De klager verstrekte alleen vóór het arrest van het Gerecht informatie.

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

(199) Wat betreft de uitgaven in verband met de verplichtingen om de grond te onderhouden en de bodemkwaliteit te verbeteren, had het ministerie volgens de klager toegegeven dat het niet had gecontroleerd of AS Tartu Agro die verplichtingen als bedoeld in overweging 225 nakwam. Over het geheel genomen was de klager van mening dat de overige verplichtingen niet in aanmerking hadden moeten worden genomen bij de beoordeling van de hoogte van de pachtprijs.

(200) Wat betreft de omvang van het verpachte gebied, stelde de klager dat de precieze grootte van het voorwerp van de pachtovereenkomst in 2016 volgens de gegevens van het Geoportal van het Estse landbureau 3 053,59 ha bedroeg.

(201) Het verschil met de oppervlakte in de pachtovereenkomst was toe te schrijven aan het feit dat het ministerie sommige geregistreerde percelen opnieuw had verkaveld en geregistreerd, veranderingen die echter nog niet in de pachtovereenkomst waren verwerkt. Hiervan was 2 831,55 ha zuiver bouwland (92,73 %) en 1 033,00 ha beheerd natuurlijk grasland. Slechts één perceel van 26,60 ha was zonder meer uitgesloten van landbouwgebruik, omdat het voor 90 % bebost is. De klager merkte op dat het ministerie AS Tartu Agro een jaarlijkse houtkapvergunning had verleend voor het beheer van dat bos.

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

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

(204) Volgens de klager heeft AS Tartu Agro ook aanvullende inkomsten aan de grond ontleend. Uit de informatie die de klager van het ministerie heeft gekregen, blijkt dat er in de periode 2000-2015 houtkapvergunningen voor ongeveer 5 000 m^3 timmerhout (berken-, vuren-, dennen-, espen- en elzenhout) werden verleend aan AS Tartu Agro.

(205) Volgens gegevens van het centrum voor particuliere bossen ([32]) (SA Erametsakeskus) heeft de marktprijs voor timmerhout in Estland in de periode 2004-2016 als volgt gefluctueerd: berken, dennen en vuren stamhout tussen de 58 en 83 EUR/m^3, espen en elzen stamhout tussen de 29 en 46 EUR/m^3 en brandhout tussen de 16 en 31 EUR/m^3. In die tijd verkocht het staatscentrum voor bosbeheer ([33]) hout uit zijn bossen voor een gemiddelde prijs van 42-46 EUR/m^3. Uit die informatie leidt de klager af dat AS Tartu Agro in de periode 2000-2016 tussen de 210 000 en 230 000 EUR aan houtopbrengsten heeft binnengehaald.

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

(206) Bovendien verwijst de klager naar gegevens van het landbureau, volgens welke de daadwerkelijke pachtprijzen hoger zijn dan de pachtprijzen die in het verslag-Uus Maa worden vermeld, in de zin dat de gemiddelde pachtprijs voor grond in het district Tartu in 2015 ongeveer 200 EUR/ha bedroeg ([34]).

(207) Daarnaast wees de klager op het feit dat AS Tartu Agro op het moment van de inschrijvingsprocedures een privaatrechtelijke rechtspersoon was die voor 100 % in overheidshanden was en de pachtgrond eveneens aan de overheid toebehoorde.

(208) Het ministerie werd aangewezen als de autoriteit om over beide activa te beschikken, wat betekent dat zowel 100 % van de aandelen van AS Tartu Agro als de pachtgrond op de balans van het ministerie stonden. Het ministerie voerde de inschrijvingsonderhandelingen dus eigenlijk met zichzelf.

(209) De klager voegde hieraan toe dat uit het bedrijfsplan dat bij de inschrijving door AS Tartu Agro werd ingediend, blijkt dat de onderneming van oordeel was dat het grootste risico verband hield met het voornaamste productiemiddel: de grond. Als de grond in handen van een andere eigenaar of pachter zou zijn gevallen, zou het onmogelijk zijn geweest voor de onderneming om haar landbouwproductie voort te zetten. Volgens de klager verklaart dit waarom de inschrijving een voorwaarde bevatte die de voortzetting van de landbouwproductie van AS Tartu Agro vereiste. In wezen was het voorwerp van de inschrijving het aangaan van een pachtovereenkomst met die onderneming.

4. OPMERKINGEN VAN ESTLAND EN BELANGHEBBENDEN NA HET ARREST VAN HET GERECHT

4.1. Opmerkingen van Estland na het arrest van het Gerecht

(210) Naar aanleiding van het arrest van het Gerecht legde het ministerie uit dat het AS Tartu Agro voorstellen had gedaan om de pachtprijs te verhogen, die de pachter niet had aanvaard. Voorts legde het ministerie uit dat het de regionale gemiddelde prijs had voorgesteld bij de berekening van de pacht vanaf 2023. Het ministerie is van mening dat een verhoging van de pachtprijs noodzakelijk is, maar de pachtovereenkomst kan op grond van punt 13 ervan in een zeer beperkt aantal gevallen worden gewijzigd.

(211) De Estse autoriteiten leggen uit dat er weliswaar verschillen bestaan tussen de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft en de grond die door het landbureau wordt verpacht wat betreft de omvang en de looptijd van de pachtovereenkomsten, maar dat de Estse autoriteiten van mening zijn dat de door het landbureau gebruikte methode vergelijkbaar is met de methode die is uiteengezet in punt 84, ii), van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ([35]).

(212) Op 6 februari 2023 trokken de Estse autoriteiten het verslag-Pindi Kinnisvara in. De Estse autoriteiten legden uit dat het verslag was uitgevoerd in opdracht van een vertegenwoordiger van AS Tartu Agro en dat de opstelling ervan, in algemene termen, geen conclusies over de referentieprijzen mogelijk maakt. In het verslag wordt verwezen naar gesprekken, terwijl noch de methodologie, met inbegrip van de steekproef waarover conclusies werden getrokken, noch de periode waarop het verslag betrekking heeft, bekend is.

(213) Wat de gegevens van het bureau voor de statistiek betreft, legden de Estse autoriteiten uit dat die gegevens tot 2020 ook betrekking hadden op grond die kosteloos werd verpacht of waarvoor een overeenkomst bestond om alleen de grondbelasting te betalen. De gegevens hebben betrekking op transacties tussen verbonden partijen die niet noodzakelijkerwijs de marktprijs weerspiegelen in overeenstemming met de gangbare praktijk. Zij omvatten bijvoorbeeld situaties waarin een landbouwbedrijf grond kosteloos of onder de marktprijs pacht van de landbouwer of andere familieleden. Vanaf 2021 werden pachtovereenkomsten waarbij alleen de grondbelasting als pacht werd betaald, niet meer opgenomen in de gegevens.

(214) Daarnaast merkten de Estse autoriteiten op dat de methode van het bureau voor de statistiek met betrekking tot areaalgebonden landbouwsteun ook gegevens bevat over twee afzonderlijke praktijken. In sommige pachtovereenkomsten is het recht om areaalgebonden landbouwsteun aan te vragen overgedragen aan de pachter, terwijl in andere gevallen de grondeigenaar de steun kan aanvragen. Wanneer de pachter het recht heeft om areaalgebonden steun aan te vragen, is de overeengekomen pacht doorgaans lager.

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

(215) Voorts legden de Estse autoriteiten uit dat zij het niet eens zijn met het argument van AS Tartu Agro (zie overweging 195) dat alleen rekening moet worden gehouden met het aandeel bouwland. Het ministerie merkt op dat de pachtovereenkomst betrekking heeft op grond en niet op landbouwpercelen. Voorts merkt het ministerie op dat er geen rechtvaardiging is voor de toepassing van areaalgebonden steun in het kader van GLB-maatregelen voor niet-landbouwgrond, en dat natuurlijk grasland kan worden aangemerkt als landbouwareaal in de zin van artikel 4, lid 3, punt c), van Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad ([36]). Het ministerie is van mening dat grond die in het kader van de areaalgebaseerde steunprocedure en de areaalgebonden betalingen als landbouwareaal is aangemerkt, als landbouwgrond moet worden beschouwd.

(216) Voorts merkt het ministerie op dat:

a) de pachtgrond zich op een logistiek goede locatie bevindt, aan de stad Tartu grenst en gemakkelijk toegankelijk is;

b) de pachtprijzen in het district Tartu hoger zijn dan de gemiddelde pachtprijzen voor landbouwgrond in Estland;

c) in het verslag-Domus onder meer staat dat de voorwaarden van de pachtovereenkomst niet overeenstemmen met de marktvoorwaarden omdat de pachtprijs aanzienlijk lager is dan het marktprijsniveau;

d) gezien de hoger dan gemiddelde boniteit van de pachtgrond, de goede toegankelijkheid van de percelen en andere factoren die leiden tot hogere pachtprijzen in het district Tartu dan het Estse gemiddelde, het ministerie van mening is dat de toepassing van gemiddelde bereiken voor de pachtprijs zoals vastgesteld in het verslag-Uus Maa niet gerechtvaardigd is, en

e) het argument van AS Tartu Agro, dat 20 % in mindering moet worden gebracht op de minimale pachtprijs in het verslag-Uus Maa, in het licht van het voorgaande ongegrond is.

4.2. **Opmerkingen van AS Tartu Agro na het arrest van het Gerecht**

(217) AS Tartu Agro stelt dat de pachtovereenkomst werd aangegaan door middel van een transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure, in overeenstemming met de ten tijde van de ondertekening geldende wetgeving. Subsidiair voert AS Tartu Agro aan dat de pachtovereenkomst werd gesloten als onderdeel van de voorbereidingen op de privatisering om de inkomsten uit de verkoop van de aandelen van AS Tartu Agro te maximaliseren of om AS Tartu Agro te compenseren voor openbare diensten.

(218) AS Tartu Agro betoogt dat het in 2000 geen onrechtmatige staatssteun heeft ontvangen van de Estse regering, omdat het van mening is dat het op geen enkel moment tijdens de looptijd van de pachtovereenkomst een economisch voordeel heeft genoten. Subsidiair voert AS Tartu Agro aan dat de verkoop van de aandelen van Tartu Agro en de fusie elk economisch voordeel in verband met de pachtovereenkomst hebben opgeheven.

(219) Voorts voert AS Tartu Agro aan dat mogelijke staatssteun vrijgesteld is en verenigbaar is met de interne markt.

(220) Ten slotte voert AS Tartu Agro aan dat een eventuele terugvordering van steun in strijd zou zijn met de beginselen van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid of uitgesloten zou zijn vanwege de tijd die is verstreken tussen het eerste optreden van de Commissie en een definitief besluit, of op grond van artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU.

(221) AS Tartu Agro voert aan dat de pachtovereenkomst tijdens de looptijd van de pachtovereenkomst nooit enig economisch voordeel heeft opgeleverd, om de volgende redenen:

a) In 2000 was Estland geen lidstaat van de EU en werd in Estland geen landbouwsteun verleend en waren de waarde en pachtprijzen van landbouwgrond laag.

([36]) Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013 (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj).

b) De gepachte grond vereiste investeringen in grondverbeteringssystemen en er waren aanzienlijke investeringen nodig ter vervanging van afgeschreven en kapotte afwatering en AS Tartu Agro beweert gemiddeld […] EUR aan investeringen in grondverbeteringssystemen te hebben gedaan.

c) Estland was niet bereid te investeren in grondverbeteringssystemen en verpachtte de grond daarom voor 25 jaar.

d) Investeringen in grondverbeteringssystemen komen de grondeigenaar ten goede.

e) Op grond van de pachtovereenkomst moest de pachter investeringen doen, zoals vermeld in overweging 68, punt a), die als onderdeel van de pachtbetaling moeten worden beschouwd.

f) De pachtovereenkomst bevatte een verplichting voor de pachter om bepaalde jaarlijkse uitgaven te betalen, zoals vermeld in overweging 68, punt b), die als onderdeel van de pachtbetaling moeten worden beschouwd.

g) Als gevolg van de contractuele verplichting om investeringen, jaarlijkse uitgaven en andere investeringen te doen, heeft de pachtovereenkomst de financiële positie van AS Tartu Agro niet verbeterd.

(222) Met betrekking tot de marktpachtprijzen merkt AS Tartu Agro op dat:

a) in het verslag-Uus Maa staat dat de waarde van de grond in 2000 laag was en dat de toekomstige toetreding van Estland tot de EU niet was voorzien; het verpachte gebied is gelegen in gebieden waar de grondverbeteringssystemen permanent onderhoud vereisen;

b) in het verslag-Uus Maa staat dat de pachtovereenkomst geenszins standaard is wat de looptijd en het aantal hectaren betreft;

c) in het verslag-Pindi Kinnisvara staat dat in pachtovereenkomsten voor landbouwgrond normaliter geen verplichtingen aan de pachter worden opgelegd om gerichte investeringen te doen;

d) het verslag-Uus Maa geen geloofwaardige raming van de marktprijs biedt, aangezien daarin wordt gesteld dat de werkelijke pachtprijzen op de markt met ± 20 % kunnen afwijken;

e) in de marktgegevens van het bureau voor de statistiek en het landbureau geen rekening wordt gehouden met de omvang van de grond, de vruchtbaarheid en de waarde ervan, noch met de kosten/investeringen die in de pachtprijs waren inbegrepen;

f) de financiële gevolgen van de contractuele verplichtingen om de bodemvruchtbaarheid te verbeteren, waarin de pachtovereenkomst voorzag, aanzienlijk groter waren dan het Estse gemiddelde op dat moment;

g) de pachtovereenkomst AS Tartu Agro verplichtte tot het doen van investeringen en uitgaven ter hoogte van ten minste de in overweging 68 genoemde bedragen;

h) het onjuist is om de pachtovereenkomst te vergelijken met pachtovereenkomsten van kleinere omvang en met een kortere looptijd, omdat de motieven van de pachter en de verpachter en daarmee de balans van de contractuele verplichtingen in dergelijke overeenkomsten, aanmerkelijk verschillen van die in de pachtovereenkomst in deze zaak;

i) het gebruik van de pachtgrond beperkt was tot landbouwdoeleinden.

(223) Met betrekking tot de pachtprijs stelt AS Tartu Agro dat de volgende posten in zijn pachtbetaling moeten worden opgenomen:

a) de overeengekomen pachtprijs zoals verhoogd;

b) de verplichting om jaarlijkse investeringen in grondverbeteringssystemen te doen;

c) de verplichting om jaarlijkse uitgaven te doen in verband met het onderhoud van de grond en de verbetering van de bodemvruchtbaarheid;

d) daadwerkelijke investeringen in grondverbeteringssystemen die hoger waren dan de in de pachtovereenkomst vermelde bedragen, en

e) belastingen in verband met de pachtgrond.

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

(225) Wat betreft de uitgaven van de pachter voor het onderhoud van de grond en ter verbetering van de bodemkwaliteit, stelt AS Tartu Agro dat die verplichtingen van belang waren voor de staat bij het verpachten van grond voor een langere periode. Hoewel de verbetering van de bodemvruchtbaarheid in het belang is van de pachter, profiteert de staat hier ook van, doordat de waarde van de grond erdoor toeneemt. Voor AS Tartu Agro brachten de verplichtingen een bedrag van […] EEK ([…] EUR) aan uitgaven per jaar met zich mee.

(226) Met betrekking tot de privatisering van AS Tartu Agro en de fusie voert AS Tartu Agro aan dat:

a) de Estse autoriteiten ernaar streefden de winst te maximaliseren door de inschrijvingsprocedure voor de pacht van grond te organiseren als aanbesteding met voorafgaande selectie, om ervoor te zorgen dat AS Tartu Agro zijn landbouwproductie voortzette en zijn waarde handhaafde die afhankelijk was van zijn vermogen om de pachtgrond te gebruiken;

b) de mogelijkheid voor AS Tartu Agro om de pachtgrond te gebruiken een voorwaarde was voor zijn bedrijfsactiviteiten en waarde;

c) ten tijde van de privatisering en de fusie de waarde van AS Tartu Agro gebaseerd was op de waarde van de pachtovereenkomst;

d) elk abnormaal economisch voordeel dat door de pachtovereenkomst werd gegenereerd, leidde tot een hogere verkoopprijs voor AS Tartu Agro.

(227) Daarom voert AS Tartu Agro aan dat:

a) Estland handelde als een particuliere investeerder, aangezien het ernaar streefde de winst te maximaliseren door de grond onder de marktprijs te verpachten aan zijn entiteit en vervolgens de aandelen van die entiteit te verkopen, en

b) door de aankoop van de aandelen van AS Tartu Agro en de daaropvolgende fusie elk economisch voordeel uit de pachtovereenkomst werd opgeheven dat was opgenomen in de prijs die OÜ Tartland voor de aankoop van AS Tartu Agro had betaald, zodat AS Tartu Agro het uit de pachtovereenkomst voortvloeiende voordeel aan de Estse staat zou hebben terugbetaald.

(228) AS Tartu Agro voert voorts aan dat mogelijke staatssteun vrijgesteld en verenigbaar met de interne markt zou zijn, of de-minimissteun zou vormen, met name vanwege de economische situatie waarin de pachtovereenkomst werd gesloten en het feit dat AS Tartu Agro activiteiten voor de vermeerdering van zaden verrichtte die voldeden aan de OESO-normen en diende als leer- en testlocatie voor de Estse Universiteit van levenswetenschappen.

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

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

(231) Bovendien is AS Tartu Agro van mening dat de statistieken van het landbureau ongeschikt zijn voor een vergelijking met de pachtgrond in kwestie. Deze statistieken zijn algemeen van aard en er wordt hierin geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de grond in kwestie. Zowel de pachtprijs voor bouwland als de bodemkwaliteit zijn ook afhankelijk van factoren die niet in de analyse zijn opgenomen. Volgens AS Tartu Agro verstrekt het landbureau geen informatie over de kwaliteit van de pachtgrond, maar vermeldt het alleen de gewogen gemiddelde kwaliteit van de gepachte landbouwgrond, zonder de relevante periode te specificeren. Bovendien zouden de pachtovereenkomsten van het landbureau in wezen niet vergelijkbaar zijn met die in de onderhavige zaak, aangezien zij in het algemeen geen aanvullende verplichtingen voor pachters bevatten, zoals die in de overeenkomst in kwestie.

(232) AS Tartu Agro voert voorts aan dat in het verslag-Domus geen rekening wordt gehouden met de aard van de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft. De taxatie in het verslag is uitsluitend bedoeld om de startprijs voor een veiling of een verkoop/pacht te bepalen en is niet geschikt voor gebruik in staatssteunprocedures. In het verslag wordt niet gepoogd de marktprijs van de betrokken pachtovereenkomst tijdens de looptijd van de overeenkomst achteraf te beoordelen. Voorts is een van de bronnen van de taxatie waarop het verslag is gebaseerd, de transactiedatabank van het landbureau, waarvan de gegevens niet vergelijkbaar zijn met de pachtgrond in kwestie.

5. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

5.1. Relevante tijdstippen en perioden om te beoordelen of er sprake is van staatssteun

(233) Aangezien de pachtovereenkomst vóór de toetreding van Estland tot de Europese Unie werd ondertekend (16 november 2000), voor een duur van 25 jaar, en herhaaldelijk is gewijzigd, moet allereerst worden vastgesteld wat de relevante tijdstippen zijn waarop de staatssteun is toegekend en voor welke perioden deze is toegekend.

(234) Het EU-rechtskader inzake toezicht op staatssteun en staatssteun werd voor Estland verbindend op 1 mei 2004, de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie ("de toetreding"). De oorspronkelijke pachtovereenkomst werd ondertekend en de uitvoering ervan begon vóór de toetreding van Estland tot de Europese Unie, maar gezien de looptijd ervan is de pachtovereenkomst, zoals gewijzigd, sindsdien van kracht (overweging 55). De wijzigingen van de oorspronkelijke pachtovereenkomst werden na de toetreding overeengekomen en de pachtovereenkomst heeft nog een looptijd tot 2025.

(235) Met betrekking tot de in de overwegingen 228 tot en met 230 vermelde argumenten van AS Tartu Agro erkent de Commissie dat er vóór de toetreding van Estland tot de EU in Estland weinig bouwland werd verpacht en dat AS Tartu Agro aanvankelijk (in plaats van winstmaximalisatie) zaadteelt en onderzoek tot doel had (overweging 30) en dat het oorspronkelijke pachtovereenkomst en de verkoopovereenkomst voorwaarden bevatten die de voortzetting van de landbouwactiviteiten en de kwaliteit van de pachtgrond moesten waarborgen (overweging 44). De Commissie merkt echter op dat de vraag of de oorspronkelijke pachtovereenkomst verenigbaar was met de interne markt op de datum van ondertekening ervan of op enige andere datum vóór de toetreding van Estland tot de Europese Unie, niet onder deze procedure valt, aangezien, zoals aangegeven in overweging 234, de staatssteunregels pas in Estland van toepassing zijn vanaf zijn toetreding tot de Europese Unie ([37]). Hieruit volgt dat het bestaan van het vermeende voordeel moet worden gebaseerd op de kenmerken van de overeenkomst op de datum van toetreding van Estland tot de Unie.

(236) Wat betreft de tijdstippen waarop de vermeende steun aan AS Tartu Agro werd verleend, merkt de Commissie op dat, hoewel de oorspronkelijke pachtovereenkomst in 2000 werd ondertekend, de voorwaarden ervan sinds 2004 herhaaldelijk zijn gewijzigd (overweging 28, punt b), en overwegingen 75 tot en met 82). Bovendien werd het bedrag van de pachtprijs volgens de oorspronkelijke pachtovereenkomst eenmaal per jaar herzien en kon de pachtprijs op grond van de pachtovereenkomst onder bepaalde voorwaarden worden verhoogd. De oorspronkelijke pachtovereenkomst bevatte met name een mogelijkheid tot wijziging ervan wanneer een wijziging het gevolg is van wetgeving (overwegingen 62 en 64). De pachtbetalingen die sinds 2004 zijn verricht, vormen dus niet alleen de handhaving van rechten op basis van de oorspronkelijke pachtovereenkomst.

(237) Hieruit volgt dat de steun werd toegekend telkens wanneer Estland afweek van het normale marktgedrag wat zich voordeed op het moment van de ondertekening van de oorspronkelijke pachtovereenkomst in 2000 en de ongewijzigde toestand ervan ten tijde van de toetreding van Estland tot de Europese Unie in 2004, maar ook op het moment dat opnieuw over de pachtprijs werd onderhandeld.

(238) Meer bepaald werd na de toetreding op de volgende data steun verleend:

1) op 14 januari 2005 (overweging 77);

2) op 21 maart 2007 (overweging 78);

3) op 12 mei 2009, toen een nieuwe verhoging van de pachtprijs gepaard ging met de invoering van aanvullende verplichtingen voor AS Tartu Agro (overweging 79).

(239) Ten slotte moest Estland, na de vaststelling van het oorspronkelijke besluit waarin werd vastgesteld dat Estland in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU op onrechtmatige wijze staatssteun had verleend aan AS Tartu Agro, een einde maken aan de maatregelen (zie overweging 15). Bijgevolg wijzigde Estland op 29 december 2020 de voorwaarden van de pachtovereenkomst (zie de overwegingen 81 en 82) door de pachtprijs eenzijdig met terugwerkende kracht te verhogen. Vanaf 2020 zijn de voorwaarden van de pachtovereenkomst dus niet die waarover de partijen bij de overeenkomst hebben onderhandeld, maar die welke voortvloeien uit de uitvoering van het oorspronkelijke besluit. De pachtovereenkomst zoals herzien om aan het oorspronkelijke besluit te voldoen, valt buiten het toepassingsgebied van dit besluit (zie overweging 29).

([37]) Arrest van het Hof van Justitie van 1 oktober 2015, C-357/14 P, Electrabel SA en Dunamenti Erőmű Zrt/Europese Commissie, ECLI:EU:C:2015:642, punten 65-67.

(240) De Commissie concludeert dat de periode waarop dit besluit betrekking heeft, loopt van het moment van toetreding van Estland tot de Europese Unie (1 mei 2004) tot en met 31 december 2019.

5.2. **Bestaan van steun — toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU**

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

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

5.2.1. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid*

(243) Onder de staat vallen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU alle organen van het staatsbestuur, van de centrale overheid tot het administratief niveau. De grond in kwestie is eigendom van de staat (overweging 58) en wordt verpacht door het ministerie (overweging 32). De bekendmaking van de officiële aankondiging van de inschrijving met het oog op het verpachten van de grond (overweging 43) was gebaseerd op een besluit van een overheidsinstantie. Vervolgens zijn de sluiting van de oorspronkelijke overeenkomst, de wijziging ervan en de uitoefening van de rechten die de staat aan die overeenkomst ontleent, eveneens gebaseerd op handelingen van personen of autoriteiten die bevoegd zijn om namens de staat op te treden. Bijgevolg zijn de maatregelen toerekenbaar aan de staat en werden zij met staatsmiddelen bekostigd, aangezien elke vermeende pacht die onder de marktprijs is overeengekomen, een overdracht van staatsmiddelen vormt in de vorm van gederfde inkomsten ([38]) ([39]).

5.2.2. *Onderneming*

(244) Om staatssteun te vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moeten de maatregelen een voordeel toekennen aan een onderneming. Een onderneming is een eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.

(245) Het feit dat AS Tartu Agro ten tijde van de officiële aankondiging van de inschrijving op 6 juli 2000 (overwegingen 43 en 48) een publieke naamloze vennootschap was, is irrelevant, omdat de rechtsorde van de Unie neutraal is ten aanzien van de regeling van het eigendomsrecht.

(246) Economische activiteiten zijn activiteiten die bestaan in het aanbieden van goederen of diensten op de markt. De begunstigde van de maatregelen is AS Tartu Agro, dat landbouwproducten produceert en verkoopt (overweging 27). Zodoende is het een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het feit dat de begunstigde een onderneming was, werd niet beïnvloed door de privatisering (overweging 70) of de daaropvolgende fusie (overweging 74) ervan, omdat dezelfde economische activiteit na die gebeurtenissen werd voortgezet. Ook het feit dat AS Tartu Agro optreedt als zaadcentrum voor de Estse regering en als opleidings- en testlocatie voor zowel het ministerie als de Estse Universiteit voor levenswetenschappen (overwegingen 228 en 229), doet geen afbreuk aan de aard ervan als onderneming. Hoewel het optreden als zaadcentrum voor de regering en als opleidings- en testlocatie voor een universiteit onder bepaalde omstandigheden als niet-economische activiteiten kan worden beschouwd, komt het voordeel, ook al wordt grond verpacht aan een entiteit die zowel economische als vermeende niet-economische activiteiten verricht, intrinsiek beide soorten activiteiten ten goede. Het is immers niet haalbaar om ervoor te zorgen dat delen van de pachtgrond uitsluitend voor economische of niet-economische doeleinden worden gebruikt, en zelfs indien dit mogelijk zou zijn, zou dit het risico van kruissubsidiëring niet uitsluiten. De hoofdactiviteit van AS Tartu Agro is zonder twijfel een economische activiteit, namelijk de productie en de afzet van landbouwproducten (overwegingen 27 en 284). Daarom was de begunstigde van de maatregelen, AS Tartu Agro, gedurende de gehele onderzochte periode een onderneming.

([38]) Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2000, Frankrijk/Ladbroke Racing Ltd en Commissie, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punt 50.

([39]) Zie ook arrest van het Gerecht van 28 oktober 2015, Hammar Nordic Plugg AB/Europese Commissie, T-253/12, ECLI:EU:T:2015:81, punt 112.

5.2.3. *Begrip "voordeel"*

(247) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden ([40]), dat wil zeggen zonder tussenkomst van de staat ([41]), niet had kunnen verkrijgen. Om staatssteun te vormen, moet een maatregel de begunstigde voordelen verlenen waardoor hij van lasten wordt ontheven die normaal door hem zouden worden gedragen. Het begrip "voordeel" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU omvat niet alleen positieve prestaties, zoals subsidies, maar eveneens maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van de begunstigde onderneming drukken ([42]).

(248) Maatregelen die, in welke vorm ook, ondernemingen rechtstreeks of indirect kunnen bevoordelen of die moeten worden beschouwd als een economisch voordeel dat de begunstigde onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen, worden als staatssteun beschouwd ([43]). Er is sprake van een voordeel wanneer de overheidsmaatregel de financiële situatie van een onderneming verbetert in termen die afwijken van de normale marktvoorwaarden. Dit kan worden beoordeeld aan de hand van een vergelijking van de financiële situatie van de onderneming na de maatregel met de financiële situatie zonder de maatregel ([44]).

(249) De levering van goederen of de verrichting van diensten tegen een voordeeltarief kan staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen ([45]). Dit concept is ook van toepassing wanneer overheidsinstanties activa verpachten tegen prijzen die onder de marktprijs liggen, met de mogelijkheid om de pachter een economisch voordeel toe te kennen. Het verpachten van grond tegen een vermeende voorkeursprijs is vergelijkbaar met de verkoop van grond door een overheidsinstantie aan een onderneming ([46]). In dit geval moet worden nagegaan of de door de vermeende begunstigde van de steun betaalde prijs overeenkomt met een prijs die hij onder normale marktvoorwaarden niet had kunnen krijgen. In die omstandigheden is het voordeel gelijk aan het verschil tussen hetgeen de begunstigde daadwerkelijk heeft betaald en hetgeen hij destijds onder normale marktvoorwaarden had moeten betalen ([47]).

(250) Tegen deze achtergrond voert de Commissie een complexe economische beoordeling uit. In dit verband moet de Commissie de waarde van de maatregelen met voldoende nauwkeurigheid kunnen ramen en bijgevolg een prijs kunnen bepalen die de marktwaarde zo dicht mogelijk benadert ([48]).

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

([41]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60, en arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Europese Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

([42]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2022, Volotea SA en easyJet Airline Co. Ltd/Europese Commissie, gevoegde zaken C-331/20 P en C-343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, punt 104; arrest van het Hof van Justitie van 7 mei 2020, BTB Holding Investments SA en Duferco Participations Holding SA/Europese Commissie en Foreign Strategic Investments Holding (FSIH), C-148/19 P, ECLI:EU:C:2020:354, punt 45.

([43]) Arrest van het Gerecht van 24 oktober 2019, Autostrada Wielkopolska SA/Europese Commissie, T-778/17, ECLI:EU:T:2019:756, punt 31. Zie de arresten van het Hof van Justitie van 2 september 2010, Commissie/Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

([44]) Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punt 13.

([45]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arresten van het Gerecht van 1 juli 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Commissie, T-62/08, ECLI:EU:T:2010:268, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 februari 2012, Land Burgenland en Oostenrijk/Commissie, T-268/08 en T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

([46]) Arrest van het Gerecht van 13 juli 2022, Tartu Agro/Commissie, T-150/20, ECLI:EU:T:2022:443, punt 37.

([47]) Arrest van het Gerecht van 9 december 2015, Griekenland en Ellinikos Chrysos/Commissie,T-233/11 en T-262/11, ECLI:EU:T:2015:948, punt 79.

([48]) Arrest van het Gerecht van 9 december 2015, Griekenland en Ellinikos Chrysos AE Metalleion kai Viomichanias Chrysou/Europese Commissie, T-233/11, ECLI:EU:T:2015:948, punt 131.

(251) Indien een transactie zoals het verpachten van activa wordt uitgevoerd na een concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure in overeenstemming met de beginselen van het VWEU inzake overheidsopdrachten ([49]), kan in het algemeen worden aangenomen dat een dergelijke transactie marktconform is, mits de passende criteria voor de selectie van de pachter zijn gehanteerd ([50]) ([51]).

(252) Om te bepalen of de pachtovereenkomst steun inhoudt, moet de Commissie het beginsel van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie (zie punt 5.2.3.2) toepassen om uit te maken of de door de vermeende begunstigde van de steun betaalde prijs overeenkomt met de verkoopprijs die een particuliere investeerder in normale mededingingsomstandigheden had kunnen vaststellen ([52]).

(253) Hieruit volgt dat de Commissie, om te beoordelen of er sprake is van een voordeel, zal onderzoeken of ten eerste in verband met de overeenkomst een concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure is gevolgd, en ten tweede wat de uitkomst is van de beoordeling van het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

5.2.3.1. Pacht van grond en inschrijvingsprocedure

(254) Indien een transactie zoals het verpachten van activa wordt uitgevoerd na een concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure in overeenstemming met de beginselen van het VWEU inzake overheidsopdrachten ([53]), kan in het algemeen worden aangenomen dat een dergelijke transactie marktconform is, mits de passende criteria voor de selectie van de pachter zijn gehanteerd ([54]) ([55]). De marktconformiteit van een transactie kan dus rechtstreeks worden vastgesteld wanneer zij is uitgevoerd door middel van een concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure. Indien daarentegen de aan de pachtovereenkomst voorafgaande inschrijvingsprocedure niet aan deze voorwaarden voldeed, is dit reeds een sterke aanwijzing voor een voordeel op zich en is dit ook van invloed op de uitlegging van bedingen in de pachtovereenkomst en op de beoordeling van de pachtprijs.

(255) In het inleidingsbesluit uitte de Commissie twijfels of de inschrijvingsprocedure voor de verpachting van de grond transparant, niet-discriminerend en onvoorwaardelijk was geweest.

(256) In deze zaak was in de officiële aankondiging van de pacht de voorwaarde opgenomen dat de landbouwproductie van AS Tartu Agro moest worden voortgezet (overweging 44).

(257) Wat betreft de voorwaardelijkheid van de inschrijvingsprocedure, geldt een inschrijving als onvoorwaardelijk wanneer het een potentiële inschrijver in het algemeen vrij staat om de te verkopen activa, goederen en diensten te verwerven en deze voor eigen doeleinden te gebruiken, ongeacht of hij zelf bepaalde ondernemingen drijft. Toegepast op een inschrijving voor een pachtovereenkomst betekent dit dat de pachter de betrokken grond vrij moet kunnen gebruiken voor alle doeleinden die hij wenst.

(258) Indien er een voorwaarde is dat de koper of pachter bijzondere verplichtingen ten behoeve van de overheid of in het algemeen belang op zich neemt die een particuliere verkoper niet had geëist — afgezien van die welke voortvloeien uit het algemene nationale recht of uit een besluit van de diensten voor ruimtelijke ordening —, kan de inschrijvingsprocedure niet als onvoorwaardelijk worden beschouwd ([56]).

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

([50]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2022, Volotea SA en easyJet Airline Co. Ltd/Europese Commissie, gevoegde zaken C-331/20 P en C-343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, punt 128.

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

([52]) Arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punt 34.

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

([54]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2022, Volotea SA en easyJet Airline Co. Ltd/Europese Commissie, gevoegde zaken C-331/20 P en C-343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, punt 128.

([55]) Punt 89 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

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

(259) Volgens de Estse autoriteiten was het doel van de in overweging 44 bedoelde voorwaarde niet om de activiteiten van AS Tartu Agro als onderneming te doen voortgaan, maar was deze gekoppeld aan de specifieke landbouwproductie ervan.

(260) De Commissie merkt op dat in de aankondiging van de inschrijving niet werd gespecificeerd dat de potentiële inschrijver bepaalde zaden moest vermeerderen en bewaren, maar alleen dat de landbouwactiviteit van een bepaalde onderneming — AS Tartu Agro — na het pachten van de grond moest worden voortgezet. De Commissie is van mening dat dit een voorwaarde was die aan de inschrijving verbonden was. De context, waarin uiteindelijk dezelfde onderneming de enige in aanmerking komende deelnemer aan de inschrijving was, versterkt die op maat gesneden, bevooroordeelde en dus voorwaardelijke aard van de inschrijving.

(261) Bovendien wordt het gebruik van de grond voor de potentiële inschrijver duidelijk beperkt, door aan de pacht van de grond een eis te verbinden dat de landbouwproductie van een bepaalde onderneming moet worden voortgezet. Wat de mogelijkheid betreft om een zo hoog mogelijke pachtprijs te verkrijgen, trad Estland dus niet op als particuliere marktdeelnemer, maar als overheid die beleidsoverwegingen nastreeft in het kader van een economische activiteit van het verpachten van landbouwgrond. Een particuliere marktdeelnemer had zonder deze beperkingen meer offertes en een hogere pachtprijs kunnen binnenhalen.

(262) De Commissie concludeert derhalve dat de inschrijvingsprocedure niet onvoorwaardelijk was.

(263) Op basis van het bovenstaande voldeed de inschrijvingsprocedure voor het pachten van de grond niet aan de in overweging 254 genoemde voorwaarden die nodig waren om te concluderen dat de transactie marktconform was.

5.2.3.2. Beginsel van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie

(264) De lidstaten kunnen op de markt ingrijpen zonder onder het verbod van artikel 107, lid 1, VWEU te vallen indien hun maatregelen overeenkomen met gedragingen van een rationele en op winst gerichte particuliere marktdeelnemer die onder normale marktomstandigheden in vergelijkbare omstandigheden handelt. Met andere woorden, economische transacties of investeringen die worden verricht door overheidsinstanties verlenen geen voordeel aan de tegenpartij ervan indien zij marktconform verlopen ([57]).

(265) In het kader van het beginsel van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie moeten de gedragingen van overheidsinstanties worden vergeleken met die van vergelijkbare particuliere marktdeelnemers onder normale marktomstandigheden om te bepalen of de economische transacties die door dergelijke instanties worden uitgevoerd, hun tegenpartij een voordeel verschaffen. Economische transacties die worden aangegaan door overheidsinstanties, verlenen geen voordeel aan de tegenpartij van die transacties, en vormen dus geen steun, indien zij marktconform verlopen.

(266) Of een overheidsmaatregel marktconform is, moet vooraf worden beoordeeld, rekening houdend met de informatie die beschikbaar was op het ogenblik dat tot de maatregel werd besloten ([58]). Immers, een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie zou normaal gesproken vooraf zijn eigen beoordeling van de strategie en de financiële vooruitzichten van een project maken ([59]). Een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie beoordeelt zijn optreden doorgaans vooraf aan de hand van meerdere methoden.

(267) Bij de toepassing van het beginsel van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie beoordeelt de Commissie de gehele pachtovereenkomst en de wijzigingen daarvan om uit te maken of het ministerie heeft gehandeld als een rationele marktdeelnemer in een markteconomie. Bij de beoordeling van de betrokken maatregelen onderzoekt de Commissie alle relevante kenmerken van de maatregelen en de context ervan ([60]).

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

([58]) Arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punten 83, 84, 85 en 105; arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie ("Stardust Marine"), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punten 71 en 72; arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Cityflyer Express/Commissie, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punt 76.

([59]) Arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punten 82-85 en 105.

([60]) Volgens de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" (punt 82) dienen, "[o]m te bepalen of bepaalde transacties marktconform zijn, […] **alle betrokken omstandigheden van een specifieke zaak in aanmerking te worden genomen**. Er kunnen bijvoorbeeld uitzonderlijke omstandigheden zijn waarin de inkoop van goederen of diensten door een overheid, zelfs al gebeurt die tegen marktprijzen, niet als marktconform kan worden beschouwd". Cursivering door mij.

(268) Daarom is de Commissie van mening dat zij in deze zaak, naast de overeengekomen jaarlijkse pachtprijs, ook rekening moet houden met andere kenmerken van de overeenkomst, zoals de context waarin de maatregel werd vastgesteld, de op dat moment geldende marktprijs voor soortgelijke transacties, de omvang en kwaliteit van het gepachte gebied, de inkomsten uit de verschillende delen van de pachtgrond, de looptijd, de financiële verplichtingen en de voorwaarden van de pachtovereenkomst waarin de voorwaarden voor wijzigingen van de pachtovereenkomst zijn vastgelegd, alsook de wijze waarop de pachtovereenkomst werd uitgevoerd (overwegingen 75 tot en met 84). In dit verband merkt de Commissie op dat de Estse autoriteiten met betrekking tot de oorspronkelijke pachtovereenkomst of de wijzigingen daarvan geen bewijsstukken hebben overgelegd waaruit zou blijken dat de Estse autoriteiten vooraf hebben beoordeeld of de oorspronkelijke pachtovereenkomst en de wijzigingen ervan in overeenstemming met de normale marktomstandigheden werden uitgevoerd en of de vooruitzichten op rentabiliteit werden gemaximaliseerd.

(269) In het licht van de rechtspraak ([61]) beoordeelt de Commissie of de maatregelen uit economisch, commercieel en financieel oogpunt als rationeel kunnen worden beschouwd, rekening houdend met de vooruitzichten op rentabiliteit ervan op korte of langere termijn en met de andere commerciële of economische belangen die hiermee verband houden. Het optreden van een particuliere marktdeelnemer berust in beginsel op vooruitzichten op rentabiliteit. Wanneer het optreden van een particuliere marktdeelnemer ten gunste van een onderneming elk vooruitzicht op rentabiliteit ontbeert, kan dit optreden dus niet worden geacht in overeenstemming te zijn met het beginsel van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(270) In de onderhavige zaak merkt de Commissie met betrekking tot de looptijd van 25 jaar zonder indexeringsvoorwaarden (zie overweging 62) op dat een rationele marktdeelnemer in een markteconomie voorrang kan geven aan rentabiliteitsvooruitzichten op de lange termijn, maar dat hiervoor een passende compensatie voor het risico en de tijdswaarde nodig is.

(271) Wat betreft de context waarin de maatregelen hebben plaatsgevonden, merkt de Commissie op dat de maatregelen bestaan in acties van de Estse autoriteiten op verschillende tijdstippen gedurende de looptijd van de overeenkomst van 25 jaar. De Commissie merkt op dat het relevante bewijsmateriaal voor haar beoordeling de informatie is die beschikbaar was en de ontwikkelingen die voorzienbaar waren op het tijdstip waarop de besluiten van de Estse autoriteiten werden genomen.

(272) De Commissie merkt op dat in deze zaak de gevolgen van de toetreding van Estland voor de pachtprijzen in de landbouwsector ten tijde van de oorspronkelijke pachtovereenkomst niet waren voorzien. Hieruit volgt dat het enkele feit dat de pachtprijs op de markt gedurende de looptijd van 25 jaar van de pachtovereenkomst stijgt, op zich geen voordeel oplevert.

(273) Wat de context betreft, merkt de Commissie voorts op dat de argumenten van de partijen met betrekking tot de situatie ten tijde van de oorspronkelijke pachtovereenkomst of het belang van Staatslandbouwbedrijf Tartu slechts beperkt relevant zijn wanneer de Commissie beoordeelt of het ministerie handelde als een rationele marktdeelnemer in een markteconomie toen het de pachtovereenkomst na de toetreding van Estland tot de EU uitvoerde in het kader van een economische transactie met betrekking tot een onderneming (zie overweging 246).

(274) De Commissie is, rekening houdend met het feit dat bij de overeengekomen lage oorspronkelijke pachtprijs onvoldoende rekening werd gehouden met de looptijd en dat de Estse autoriteiten niet al hun mogelijkheden voor pachtverhogingen hebben benut die op grond van de oorspronkelijke pachtovereenkomst mogelijk waren (overwegingen 403, 455 en 456), van mening dat een rationele marktdeelnemer in een markteconomie geen pachtovereenkomst van 25 jaar zou hebben gesloten die geen indexeringsvoorwaarde of andere bepalingen bevat die unilaterale of automatische jaarlijkse pachtverhogingen mogelijk zouden hebben gemaakt zonder de instemming van de partijen.

(275) Een hypothetische rationele marktdeelnemer in een markteconomie in een vergelijkbare positie zou geen economische reden hebben gehad voor een dergelijke lange looptijd van de overeenkomst. Het enkele feit dat de kwaliteit van de pachtgrond in stand wordt gehouden of zelfs wordt verbeterd door actieve landbouw, rechtvaardigt de looptijd van 25 jaar niet, aangezien hetzelfde positieve effect op de kwaliteit van de pachtgrond had kunnen worden bereikt door middel van een kortere pachtovereenkomst en voorwaarden die vergelijkbaar waren met die van het landbureau. De looptijd van de pachtovereenkomst is uitzonderlijk lang in vergelijking met de normale marktpraktijk (zie overweging 130). De verpachter had bovendien in feite geen reëel voordeel van de door de pachter verrichte investeringen (zie overweging 277 en punt 5.2.3.3.2.6.4).

([61]) Arrest van het Gerecht van 10 april 2024, Commissie/Danske Slagtermestre, T-486/18, ECLI:EU:C:2024:217, punt 67.

(276) Wat betreft de voorwaarden waaronder de pachter alle belastingen met betrekking tot het voorwerp van de pachtovereenkomst moest betalen (overweging 61), is de Commissie van mening dat een rationele verpachter in een markteconomie er belang bij zou hebben gehad om een dergelijke voorwaarde in zijn pachtovereenkomsten op te nemen, aangezien de voorwaarde betrekking heeft op uitgaven die een wettelijke aansprakelijkheid jegens de verpachter zijn. Volgens het verslag-Uus Maa en de gegevens van het landbureau is de normale praktijk op het gebied van de pacht van openbare gronden dat de pachter de grondbelasting betaalt (zie de overwegingen 361 tot en met 364). De verplichting voor de pachter om grondbelastingen te betalen, zoals bepaald in de pachtovereenkomst in kwestie, is derhalve in overeenstemming met de standaardpraktijken van een rationele marktdeelnemer in een markteconomie. De Commissie merkt echter op dat het bij de beoordeling van het voordeel doorslaggevend is of die verplichting een aanvullende verplichting voor AS Tartu Agro is ten opzichte van andere ondernemingen.

(277) Met betrekking tot de verbintenis voor onderhoudskosten (overweging 68, punt b)) is de Commissie van mening dat een rationele verpachter in een markteconomie er geen belang bij zou hebben gehad om een dergelijke voorwaarde, die de activiteiten van de pachter stuurt, in geld uitgedrukt in zijn pachtovereenkomsten op te nemen, aangezien de voorwaarde betrekking heeft op de exploitatiekosten van een onderneming die actief is in de primaire landbouwsector en niet de vermindering van de kosten van de staat betreft (zie punt 5.2.3.3.2.6.4). Met betrekking tot een doelstelling om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de grond behouden blijft, merkt de Commissie op dat de pachtovereenkomsten van het landbureau, die overeenkomen met de normale marktpraktijk bij het verpachten van openbare grond, onderhoudsverplichtingen bevatten zonder verbintenissen die in geld zijn uitgedrukt. Ongeacht de wijze waarop deze verbintenissen voor onderhoudskosten in de pachtovereenkomst en de wijzigingen daarvan tot uitdrukking zijn gebracht, blijkt uit de beoordeling in punt 5.2.3.3.2.6.4 dat deze kosten geen deel mogen uitmaken van de pachtprijs (zie de overwegingen 377 en 69).

(278) Evenzo zou een rationele marktdeelnemer in een markteconomie met betrekking tot de verkoopovereenkomst (overweging 73) er geen belang bij of reden voor hebben gehad om voorwaarden inzake gedetailleerde investeringen of het gemiddelde aantal werknemers in de verkoopovereenkomst op te nemen. De context was de verkoop of privatisering van een overheidsbedrijf, waarbij de verkoper normaliter moet worden gemotiveerd door de winst op de verkoopprijs en niet door sociale overwegingen of investeringen in de grond die de pachter ten goede komen.

(279) Met betrekking tot de investeringsverbintenis (overweging 68, punt a)) is de Commissie van mening dat, aangezien die investeringen belangrijk waren om de kwaliteit van de grond te behouden, een rationele marktdeelnemer in een markteconomie er belang bij zou hebben gehad de investering zelf uit te voeren (in overeenstemming met de praktijk en de toepasselijke wettelijke verplichtingen van de verpachter) of, indien de investeringen aan de pachter zouden zijn overgelaten, zou hebben gecontroleerd of deze worden uitgevoerd.

(280) In dit verband herinnert de Commissie eraan dat de pachtovereenkomsten van het landbureau, die overeenkomen met de normale marktpraktijk bij het verpachten van openbare grond, slechts bepaalde onderhoudsverplichtingen bevatten, zonder investeringsverbintenissen die in geld zijn uitgedrukt. Bovendien is in de wet op de verbetering van de landbouwkundige toestand van de grond ook bepaald dat dit soort investeringen de verantwoordelijkheid van de verpachter zijn (overweging 180). De Commissie is echter van mening dat het enkele feit dat AS Tartu Agro ermee heeft ingestemd die investeringen te financieren, niet volstaat om te concluderen dat de pachtovereenkomst in overeenstemming is met het beginsel van een marktdeelnemer handelend in een markteconomie ([62]).

(281) Voorts merkt de Commissie op dat de investeringsverbintenis niet werd gehandhaafd zoals overeengekomen tussen het ministerie en AS Tartu Agro (overweging 99). Het bedrag dat AS Tartu Agro in de vernieuwing van grondverbeteringssystemen heeft geïnvesteerd, is lager dan de overeengekomen investeringsverbintenis. Een rationele marktdeelnemer in een markteconomie zou ervoor hebben gezorgd dat een pachter zijn verbintenissen zoals overeengekomen financiert.

(282) De Commissie concludeert dat een rationele marktdeelnemer in een markteconomie in een vergelijkbare situatie van een langlopende overeenkomst van 25 jaar ervoor zou hebben gezorgd dat de verbintenis tot het doen van investeringen wordt nagekomen.

(283) Wat betreft het argument dat de oorspronkelijke pachtovereenkomst is gebruikt voor de aankoop van zaaddiensten (overwegingen 228, 229 en 230), merkt de Commissie op dat Estland mogelijk een reële behoefte had om de diensten in verband met de vermeerdering en bewaring van de zaden aan te kopen, evenals echte doelstellingen van overheidsbeleid, met name toen AS Tartu Agro als staatslandbouwbedrijf actief was.

([62]) In deze situatie wordt de conclusie over de vraag of de kosten van de investeringsverbintenis bij de pachtprijs moeten worden opgeteld, beoordeeld in punt 5.2.3.3.5.6.5.

(284) De Commissie merkt echter op dat de pachtovereenkomst en de activiteit van Tartu Agro in het algemeen onder economische activiteiten blijven vallen (zie overweging 246). Bovendien hebben de Estse autoriteiten geen enkel schriftelijk bewijs overgelegd waaruit zou blijken dat zij vooraf hadden onderzocht of de prijs voor de betrokken diensten marktconform was en wat voor die diensten de gewenste benchmark zou zijn geweest. Daarnaast werd in de oorspronkelijke pachtovereenkomst op geen enkele wijze verwezen naar een specifieke verplichting tot vermeerdering en bewaring van zaaigoed, noch werd daarin een specifieke verplichting vastgesteld. De Estse autoriteiten hebben niet aangevoerd, laat staan aangetoond, dat de betrokken activiteit voldoet aan de criteria voor diensten van algemeen economisch belang.

(285) Het enkele feit dat i) de pachtovereenkomst (overweging 59), ii) de voorwaarde om de landbouwproductie van AS Tartu Agro voort te zetten (overweging 43) en iii) de verkoopovereenkomst (overweging 73, punt b)) allemaal een voorwaarde inzake de continuïteit van de landbouwproductie bevatten, wijst er niet op dat de Estse autoriteiten bij het verpachten van de grond buiten het domein van economische activiteiten zouden hebben gehandeld. Ongeacht hun motieven voor het sluiten en wijzigen van de pachtovereenkomst, werd de pachtovereenkomst gesloten met een onderneming en moest deze overeenkomst vanaf de toetreding van Estland tot de Unie in overeenstemming zijn met de staatssteunregels (overweging 289).

(286) Zoals in de volgende punten in detail wordt aangetoond, kan, rekening houdend met het feit dat het ministerie, een openbare exploitant, de onderneming AS Tartu Agro heeft bevoordeeld en geen rekening heeft gehouden met rentabiliteitsvooruitzichten door de grond voor een voor die onderneming voordelige te lage prijs te verpachten (overweging 457), het ministerie niet worden geacht het beginsel van de particuliere marktdeelnemer of het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie te hebben nageleefd. De Commissie concludeert dat Estland bij de uitvoering, wijziging en handhaving van de pachtovereenkomst niet als een op winst gerichte particuliere marktdeelnemer handelde.

5.2.3.3. Beoordeling van de maatregelen in vergelijking met de marktomstandigheden

5.2.3.3.1. Algemene opmerkingen

(287) In de onderhavige zaak biedt een vermeende voorkeurspachtprijs in vergelijking met een pachtprijs die onder normale marktvoorwaarden zou zijn toegepast, een voordeel voor de begunstigde. Met andere woorden, de Commissie beoordeelt of de door de Estse autoriteiten vastgestelde pachtprijs overeenkomt met de pachtprijs die een particuliere marktdeelnemer in normale mededingingsomstandigheden had kunnen vaststellen, rekening houdend met het feit dat het enige relevante bewijs bestaat in de beschikbare informatie en de voorzienbare ontwikkelingen op het tijdstip waarop de pachtovereenkomst werd gesloten en door de partijen werd gewijzigd. De Commissie beoordeelt of de financiële situatie van AS Tartu Agro sinds de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie is verbeterd, als gevolg van de pachtovereenkomst onder voorwaarden die afwijken van de normale marktvoorwaarden.

(288) Zoals de Commissie concludeerde, werd de oorspronkelijke pachtovereenkomst niet gegund via een *onvoorwaardelijke* inschrijving (overweging 262). Bovendien was AS Tartu Agro ten tijde van de oorspronkelijke pachtovereenkomst geen (van de staat) onafhankelijke entiteit, maar opereerde het onder toezicht van het ministerie. Hieruit volgt dat de inschrijving geen rechtstreeks en concreet bewijs levert van een transactie waarbij de partijen onafhankelijk en in hun eigen belang en met inachtneming van de marktvoorwaarden handelden. Deze beoordeling omvat een vergelijking van de maatregelen met normale marktvoorwaarden, en ook de financiële situatie van AS Tartu Agro na de sluiting van de pachtovereenkomst moet worden vergeleken met zijn financiële situatie indien de maatregel niet was genomen.

(289) Alleen het effect van de oorspronkelijke pachtovereenkomst (overweging 28, punt a)), de wijzigingen ervan (overweging 28, punt b)) en de handhaving ervan (overweging 28, punt c)) tussen 1 mei 2004, de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie, en eind 2019 (aangezien dit de periode is waarop dit besluit betrekking heeft (zie overweging 29), zijn relevant, en niet de reden of het doel van de maatregel van de staat ten tijde van de oorspronkelijke pachtovereenkomst ([63]), dat wil zeggen, het is niet relevant om welke redenen of doelstellingen de Estse autoriteiten de pachtovereenkomst met AS Tartu Agro hebben gesloten en of de Estse autoriteiten bijvoorbeeld hebben getracht een hoogwaardige zaadproductie in Estland te waarborgen.

([63]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2022, Volotea SA en easyJet Airline Co. Ltd/Europese Commissie, gevoegde zaken C-331/20 P en C-343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, punten 106 en 107.

(290) De Commissie merkt op dat, hoewel 1 mei 2004, de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie, vóór het einde van de verjaringstermijn was (punt 5.5.1), dit er niet aan in de weg staat dat de Commissie na het verstrijken van de verjaringstermijn (d.w.z. 14 augustus 2004 (zie de overwegingen 497 en 498)) onrechtmatige steun vaststelt of dat nationale rechterlijke instanties de terugvordering ervan gelasten overeenkomstig hun eigen nationale verjaringsregels.

(291) De pacht van grond, waarmee het voordeel aan AS Tartu Agro werd toegekend, viel onder economische activiteiten en betrof niet de uitoefening van overheidsgezag of andere niet-economische activiteiten door de staat (zie overweging 246). Om de marktpachtprijs vast te stellen, berekent de Commissie het verschil tussen de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pacht en een vergelijkbare marktprijs gelet op de geselecteerde elementen die direct of indirect relevant zijn voor de bepaling van de reële marktwaarde op de vastgestelde markt. De beoordeling van de volgende elementen zorgt voor een alomvattende en nauwkeurige bepaling van de marktpachtprijs die recht doet aan alle relevante marktomstandigheden en -factoren:

a) de kenmerken van de inschrijving voorafgaand aan de pacht (overwegingen 254 tot en met 263);

b) de looptijd (overweging 295);

c) het feit dat het bedrag van de overeengekomen pachtprijs verschilt van het bedrag dat AS Tartu Agro daadwerkelijk heeft betaald (overweging 296);

d) de financiële verplichtingen van de partijen in de pachtovereenkomst (overwegingen 358, 364, 377 en 390);

e) het feit dat het bedrag van de investeringsverbintenis dat daadwerkelijk door AS Tartu Agro is betaald, verschilt van het bedrag van de overeengekomen toegezegde investeringen (overwegingen 91 en 99);

f) de bepalingen inzake herzieningen van de pachtprijs (overwegingen 391 tot en met 403);

g) de uitoefening van het recht van de partijen, aangezien de pachtovereenkomst niet is gehandhaafd zoals overeengekomen (overweging 456);

h) de omvang en de kwaliteit van de gepachte grond (overwegingen 87 en 341-343), en

i) de status van de verpachter als staat en de invloed hiervan op de marktprijs (punt 5.2).

(292) De pachtprijs van de pachtovereenkomst kan niet afzonderlijk worden beschouwd, maar alleen door de bovenstaande elementen in de beoordeling op te nemen. Deze factoren zijn een relevant element van de pachtovereenkomst en kunnen niet worden uitgesloten van een alomvattende beoordeling om deze te bepalen en te vergelijken met de normale marktvoorwaarden.

(293) Om te beoordelen of AS Tartu Agro profiteerde van een voorkeurspachtprijs, dat wil zeggen een pachtprijs betaalde die onder de marktprijs lag, moeten de in overweging 68 bedoelde financiële verplichtingen van de pachtovereenkomst worden geanalyseerd. Daarom beoordeelt de Commissie in punt 5.2.3.3.2.6.2 of uitgaven in verband met die verplichtingen moeten worden beschouwd als deel van de pachtbetalingen en of zij kunnen worden beschouwd als deel van de pachtinkomsten van de verpachter.

(294) Wat de looptijd betreft, merkt de Commissie op dat tijdens de looptijd van een langetermijnovereenkomst alleen de variatie in de onderliggende marktprijs ("het prijsrisico") niet leidt tot een voordeel in de context van staatssteun indien bij de aanvankelijk overeengekomen prijs en de vervolgens aangepaste prijs na elke wijziging of aanpassing rekening is gehouden met de looptijd van de pachtovereenkomst en het prijsrisico. Het enkele feit dat de spotprijzen tijdens een langetermijnovereenkomst fluctueren, levert niet noodzakelijkerwijs een voordeel op, mits voldoende rekening is gehouden met het prijsrisico volgens normale marktpraktijken (zie overweging 436).

(295) Hieruit volgt dat de Commissie in deze zaak, rekening houdend met de looptijd van 25 jaar waarin verschillende wijzigingen hebben plaatsgevonden, in de overwegingen 391 tot en met 400 beoordeelt of de looptijd op passende wijze in aanmerking is genomen.

(296) De Commissie is van mening dat het bij haar beoordeling en kwantificering van het voordeel doorslaggevend is hoe de pachtovereenkomst daadwerkelijk is gehandhaafd en uitgevoerd en niet wat formeel tussen de partijen is overeengekomen. In dit geval verschilde het halfjaarlijkse bedrag dat AS Tartu Agro daadwerkelijk aan pacht betaalde van het overeengekomen bedrag van de pachtprijs. Bovendien werd de investeringsverbintenis niet gehandhaafd zoals omschreven in de pachtovereenkomst. Hieruit volgt dat voor de beoordeling van het voordeel het bedrag van de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pacht en niet de door partijen overeengekomen pachtprijs moet worden vergeleken met de marktprijzen, en dat alleen de daadwerkelijke nakoming van de investeringsverbintenis moet worden opgeteld bij de pachtprijs wanneer de pachtprijs wordt vergeleken met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen.

(297) Om ervoor te zorgen dat het bedrag van de door AS Tartu Agro daadwerkelijk betaalde pachtprijs kan worden vergeleken met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen, moeten de jaarlijkse pachtbetalingen worden omgezet in waarden op basis van hectare, met gebruik van een noemer die is gebaseerd op het soort grond dat overeenstemt met de pachtgrond in kwestie. Deze methode zal zorgen voor een betere vergelijkbaarheid.

(298) In het algemeen kan de overeenstemming met de marktvoorwaarden rechtstreeks worden vastgesteld wanneer een transactie gebaseerd is op een concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure; daarom beoordeelt de Commissie in punt 5.2.3.1 de in de overwegingen 42 tot en met 54 beschreven inschrijvingsprocedure. Aangezien de aan de pachtovereenkomst voorafgaande inschrijvingsprocedure niet aan die voorwaarden voldeed, maar afhankelijk was van de voortzetting van de exploitatie van de begunstigde op die grond, is dit reeds een sterke aanwijzing voor een voordeel op zich en heeft dit ook invloed op de interpretatie van de bedingen in de pachtovereenkomst en op de beoordeling van de pachtprijs, die gedurende de gehele looptijd van de overeenkomst, zoals gewijzigd, onder de marktprijs lag (overweging 423).

5.2.3.3.2. Marktconformiteit van de pachtprijs

(299) Om het verschil te berekenen tussen de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en wat AS Tartu Agro onder normale marktvoorwaarden had moeten betalen, heeft de Commissie:

a) de beschikbare gegevens over marktprijzen voor de pacht van grond geanalyseerd (punt 5.2.3.3.2.1) en de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen vastgesteld (punt 5.2.3.3.2.2);

b) rekening houdend met de kwaliteit van de pachtgrond (overweging 318) en de omstandigheden van de zaak en de context (overweging 317), de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen vastgesteld op het moment van de oorspronkelijke pachtovereenkomst (punt 5.2.3.3.2.3), de toetreding van Estland tot de EU (punt 5.2.3.3.2.4) en vanaf 2005 (punt 5.2.3.3.2.5);

c) het gebied afgebakend dat als noemer wordt gebruikt wanneer jaarlijkse vergoedingen worden vergeleken met waarden in EUR per hectare (punt 5.2.3.3.2.6) om ervoor te zorgen dat vergelijkbare cijfers worden gebruikt;

d) in punt 5.2.3.3.2.6.1 geanalyseerd hoe rekening kan worden gehouden met inkomsten uit gepachte gebieden die niet in de gebruikte noemer zijn opgenomen;

e) geanalyseerd welke economische impact het heeft wanneer de geselecteerde noemer niet 100 % van het gepachte gebied omvat en hoe rekening kan worden gehouden met de inkomsten uit dat kleinere gebied (punt 5.2.3.3.2.6.1);

f) het economische nadeel en de marktconformiteit van de financiële verplichtingen geanalyseerd om te bepalen in hoeverre de jaarlijkse pachtprijs moet worden aangepast om ervoor te zorgen dat deze overeenkomt met de gekozen marktprijsbenchmark voor pachtprijzen (punt 5.2.3.3.2.6.2), alsook elk van die financiële verplichtingen afzonderlijk beoordeeld: i) de grondbelasting (punt 5.2.3.3.2.6.3), ii) de jaarlijkse uitgaven voor onderhoud (punt 5.2.3.3.2.6.4) en iii) de investeringsverbintenis (punt 5.2.3.3.2.6.5);

g) het verschil berekend tussen de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen op de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie, om te kunnen vaststellen of de pachtprijs op die datum marktconform was (punt 5.2.3.3.2.8);

h) het verschil berekend tussen de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen toen de pachtprijs door de partijen werd aangepast, om na te gaan of de pachtprijs in die perioden marktconform was (punt 5.2.3.3.2.9);

i) het verschil berekend (punt 5.2.3.3.2.10) tussen de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen sinds 2005;

j) de gevoeligheid van haar conclusie geanalyseerd (punten 5.2.3.3.2.10.1-5.2.3.3.2.10.3);

k) het argument beoordeeld dat het vermeende voordeel als gevolg van het berekende verschil werd opgeheven toen Estland zijn aandelen in AS Tartu Agro verkocht (punt 5.2.3.3.2.11), en

l) haar conclusie gepresenteerd over het bestaan van een voordeel (punt 5.2.3.5).

(300) Voorts heeft de Commissie

a) de economische en financiële gevolgen en de marktconformiteit van de looptijd en de bepalingen inzake prijsaanpassingen geanalyseerd (punt 5.2.3.3.2.7);

b) in punt 5.2.3.4 de marktconformiteit van de handhaving van de pachtovereenkomst beoordeeld.

5.2.3.3.2.1. Beoordeling van de beschikbare marktprijsbenchmarks voor pachtprijzen

(301) In deze zaak is er niet één enkele bron voor de vaststelling van de marktprijs die de hele looptijd van de overeenkomst bestrijkt, te weten van 2000 tot 2025 (einde van de overeenkomst) of zelfs tot 2019 (einde van het onderzoektijdvak). Integendeel, de Commissie moet de verschillende door Estland en AS Tartu Agro verstrekte gegevens gebruiken om een correcte marktbenchmark vast te stellen.

(302) Om de marktprijs van pachtgrond vast te stellen, kan de Commissie gebruikmaken van een taxatie die vóór de verkooponderhandelingen door een onafhankelijke deskundige is uitgevoerd om de marktwaarde te bepalen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria ([64]). In deze zaak heeft de Commissie de taxatieverslagen van de deskundigen beoordeeld en heeft zij de Estse autoriteiten om aanvullende informatie over de beschikbare marktbenchmarks verzocht. Voorts heeft de Commissie de Estse autoriteiten op 14 december 2022 en 22 december 2022 om aanvullende informatie verzocht over de juistheid van de beschikbare statistische gegevens. Naar aanleiding van het verzoek verstrekten de Estse autoriteiten meer gegevens over grondpachtprijzen.

(303) De door Estland verstrekte prijsgegevens over grondpachtprijzen bestaan met name uit twee statistische gegevensbronnen (het landbureau en het bureau voor de statistiek) en drie taxatieverslagen van externe deskundigen (overweging 102).

(304) Wat de door het bureau voor de statistiek gepubliceerde gegevens betreft, concludeert de Commissie dat deze geen passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen bieden en, om de redenen die zijn uiteengezet in de overwegingen 109, 113, 213 en 214, een maatstaf voor de prijs bieden die lager is dan de relevante marktprijzen, omdat de gegevens pachtovereenkomsten omvatten die kosteloos worden gesloten of waarvoor een overeenkomst bestond om alleen de grondbelasting te betalen. Bovendien bevatten de gegevens geen raming voor door een overheidsinstantie verpachte grond waarvoor, volgens de deskundigen, hogere prijzen worden betaald dan voor grond die door particuliere actoren wordt verpacht, als gevolg van de preferentiële rechten om de grond na het verstrijken van de pacht te blijven gebruiken door de grond te kopen of te blijven pachten, afhankelijk van het besluit van de staat. Deze conclusie is in overeenstemming met het verslag-Uus Maa (overweging 135). Uit de rechtspraak volgt dat bij de vaststelling van de marktwaarde rekening moet worden gehouden met de actualisering van de prijzen, wanneer sprake is van een aanzienlijke prijsstijging, zodat de daadwerkelijk betaalde prijs de marktwaarde zo veel mogelijk benadert ([65]). De Commissie is van mening dat de door het bureau voor de statistiek gepubliceerde gegevens niet aan dit criterium voldoen.

(305) Met betrekking tot het verslag-Pindi Kinnisvara (overwegingen 104 en 116, 117 en 118) merkt de Commissie op dat het in opdracht van AS Tartu Agro was opgesteld en door de Estse autoriteiten werd ingetrokken, en dat in dat verslag niet is gespecificeerd voor welke periode de taxatie erin relevant is.

(306) Voorts merkt de Commissie op dat, aangezien in het verslag-Pindi Kinnisvara een raming van de marktprijs werd beoordeeld voor landbouwgrond op een aantrekkelijke locatie in het district Tartu waarvan ongeveer 90 % cultuurgrond was, in zijn prijsbenchmark, gezien de verplichting van de pachter om gerichte investeringen te doen (zie overweging 116), rekening is gehouden met de financiële verplichtingen, de locatie, de omvang en het gebruik van de percelen.

([64]) Mededeling betreffende het begrip "staatssteun", punt 103. Zie arrest van het Gerecht van 13 juli 2022, Tartu Agro/Commissie, T-150/20, ECLI:EU:T:2022:443, punt 37, waarin wordt gesteld dat de pacht van grond tegen een vermeende voorkeursprijs vergelijkbaar is met de verkoop van grond door een overheidsinstantie aan een onderneming.

([65]) Arrest van het Hof van Justitie van 6 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punt 54.

(307) In het verslag-Pindi Kinnisvara wordt echter niet besproken of uitgelegd hoe deze kenmerken, die relevant zijn voor de beoordeling, in aanmerking zijn genomen, dat wil zeggen er wordt in dat verslag niet gespecificeerd hoe de verplichting om voor 104 EUR per hectare gerichte investeringen te doen is berekend (overweging 116) en hoe die verplichting van invloed is geweest op de beoordeling van de door AS Tartu Agro betaalde marktpachtprijs.

(308) Hieruit volgt dat de Commissie van mening is dat het verslag-Pindi Kinnisvara geen betrouwbare, nauwkeurige en nuttige raming van de prijs van de pachtgrond bevat. Daarom concludeert de Commissie dat zijn raming van de marktprijs niet kan worden gebruikt in de beoordeling.

(309) Wat het verslag-Uus Maa betreft, merkt de Commissie op dat het nauwkeurige ramingen van de marktprijzen bevat voor de tijd voorafgaand aan de toetreding van Estland tot de EU. Voor de periode na de toetreding wordt in het verslag-Uus Maa gewezen op een stijging van de prijsniveaus en wordt een overzicht gegeven van de prijsramingen van de pachtprijzen in de vorm van prijsbereiken in tijdspannen van vijf jaar. Aangezien het prijsbereik een prijsontwikkeling in de loop van de periode vertoont, is een gemiddelde van de gepresenteerde prijsbereiken dus geen nauwkeurige maatstaf voor de marktprijs aan het einde of begin van de tijdspannen, met name rekening houdend met de stijgende prijzen. Uit de rechtspraak volgt dat bij de vaststelling van de marktwaarde rekening moet worden gehouden met de actualisering van de prijzen, wanneer sprake is van een aanzienlijke prijsstijging, zodat de daadwerkelijk betaalde prijs de marktwaarde zo veel mogelijk benadert ([66]). Dat het verslag-Uus Maa alleen prijsbereiken na de toetreding van Estland tot de EU bevat, vermindert volgens de Commissie aanzienlijk de nauwkeurigheid van de gegevens van het verslag-Uus Maa in de analyse van de periode sinds 2005.

(310) De analyse van het verslag-Uus Maa is gebaseerd op een gedetailleerde beoordeling van de grond die AS Tartu Agro heeft gepacht. Voorts is in het verslag-Uus Maa de pachtovereenkomst geanalyseerd en opgemerkt dat in de pachtovereenkomst in detail is bepaald dat AS Tartu Agro onderhoudsdiensten moet verrichten en welk soort onderhoud moet worden verricht, terwijl deze onderhoudsverplichtingen volgens de normale marktpraktijk in algemene bewoordingen in pachtovereenkomsten zijn opgenomen. Voorts wordt in het verslag-Uus Maa opgemerkt dat de pachtovereenkomst in vergelijking met de normale marktpraktijk een uitzonderlijk lange looptijd heeft en een groot areaal betreft (overweging 123).

(311) De Commissie merkt op dat in het verslag-Uus Maa de lange looptijd, het grote areaal waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, de verplichting van de verpachter om aan het einde van de overeenkomst door de pachter gedane investeringen te verwerven en de financiële verplichtingen van de pachtovereenkomst niet worden toegelicht of geanalyseerd (zie de overwegingen 61 en 68). De Commissie is van mening dat dit de wijze waarop de Commissie het verslag-Uus Maa in haar analyse kan gebruiken, aanzienlijk beperkt.

(312) De Commissie concludeert derhalve dat de meest betrouwbare informatie die in het verslag-Uus Maa wordt verstrekt, de informatie is over de kwaliteit van de gepachte grond, de marktprijs vóór de toetreding en het effect ervan op de marktpachtprijzen, aangezien het specifieke marktprijsbenchmarks voor pachtprijzen voor die tijdstippen biedt. De Commissie baseert zich dus op dit verslag voor de pachtprijs in 2004, waarbij wordt opgemerkt dat de gegevens van het landbureau pas vanaf 2005 beschikbaar zijn (zie overweging 314).

(313) In het verslag-Domus wordt ongeveer 45 % van de gepachte grond van de overeenkomst waarop het besluit betrekking heeft, in detail beoordeeld (zie overweging 155). Zoals aangegeven in punt 2.5.9, kan de kwaliteit van de grond echter variëren. Het bevat ook een prijsraming voor een startprijs voor een veiling voor de pacht van openbare grond met een taxatiedatum ([67]) van 18 februari 2020. Bovendien bevat het verslag-Domus geen prijsramingen met terugwerkende kracht (d.w.z. prijsramingen voor het verleden), waardoor dit verslag weinig relevant is voor de beoordeling van de Commissie, aangezien 2020 buiten het onderzoektijdvak valt waarop het besluit betrekking heeft ([68]) (overweging 15).

(314) De gegevens van het landbureau bieden informatie over de gerealiseerde pacht van landbouwgrond in het kader van transacties die vergelijkbaar zijn met de transactie in kwestie, en dus over de verkoop of pacht van openbare grond. De Commissie herinnert eraan dat openbare pachtovereenkomsten hogere prijzen hebben dan particuliere pachtovereenkomsten, omdat de hoogste bieders zowel het recht verwerven om grond te pachten als het voorkeursrecht om de grond te blijven gebruiken nadat de pacht is verstreken, door de grond te kopen of te blijven pachten, afhankelijk van het besluit van de staat (overwegingen 111, 112 en 113). Bovendien komen die gegevens

([66]) Arrest van het Hof van Justitie van 6 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punt 54.

([67]) De taxatiedatum is de datum waarop het resultaat van de taxatie (de pachtprijs) wordt gerapporteerd.

([68]) De beoordeling van de kwaliteit van de grond (punt 2.5.9.2). Zie ook overweging 315, punt e).

overeen met marktprijzen die zijn verkregen uit transacties die gebaseerd zijn op een open en onvoorwaardelijke openbare inschrijvingsprocedure. De gegevens van het landbureau bevatten gerealiseerde prijzen sinds 2005. De Commissie erkent dat de kwaliteit van de door het landbureau verpachte grond varieert, evenals het aantal pachtovereenkomsten in een bepaald jaar. Voorts zijn de pachters verplicht bepaalde verbintenissen na te komen (overweging 114) die deels vergelijkbaar zijn met die in de pachtovereenkomst. Hieruit volgt dat het landbureau sinds 2005 een jaarlijkse marktprijsbenchmark biedt die gebaseerd is op gerealiseerde transacties op een relevante markt (pacht van openbare landbouwgrond) op basis van een onvoorwaardelijke openbare inschrijvingsprocedure.

5.2.3.3.2.2. Keuze van de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen

(315) De Commissie merkt op dat, om een geschikte benchmark te bepalen, met bijzondere aandacht moet worden gekeken naar het soort pachtovereenkomst (pacht van landbouwgrond), de betrokken exploitant, het soort transactie in kwestie (langlopende pachtovereenkomst) en de betrokken markt (grond die door een overheidsinstantie wordt verpacht) ([69]).

(316) Ook het tijdstip van de transactie is van bijzonder belang wanneer belangrijke economische ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, zoals de toetreding van Estland tot de EU, en wanneer de beschikbare deskundigenverslagen verschillende taxatiedata hebben omdat zij verschillende jaren gebruiken voor hun raming van de pachtprijs en er geen uniek verslag is dat de gehele looptijd van de pachtovereenkomst bestrijkt.

(317) Met betrekking tot de omstandigheden van de zaak en de context waarin de benchmarkmethode wordt gebruikt, merkt de Commissie het volgende op:

a) Volgens het verslag-Uus Maa waren er vóór de toetreding van Estland tot de Europese Unie in 2004 weinig pachtovereenkomsten voor bouwland en werden er zelden pachtovereenkomsten gesloten en was het mogelijk dat grond kosteloos ter beschikking werd gesteld om te voorkomen dat deze uit productie werd genomen.

b) De pachtmarkt heeft zich sinds 2000 ontwikkeld en de pachtprijzen zijn aanzienlijk gestegen (zie tabel 8, tabel 10 en tabel 11).

c) De door het landbureau verpachte grond is eigendom van de staat (overweging 111), wat een factor is die volgens de deskundigen van invloed is op het prijsniveau van de pachtprijzen; dit geldt ook voor de aan AS Tartu Agro verpachte grond (zie de overwegingen 113 en 144).

d) De uitzonderlijke looptijd van de pachtovereenkomst is een factor die de waarde van het vermeende voordeel alleen maar kan verhogen wanneer de pacht wordt vergeleken met de marktprijs (overweging 403).

e) Het verslag-Domus (ook al voorziet het alleen in een raming van de pachtprijs voor 2020) — het meest recente taxatieverslag van deskundigen dat gebaseerd is op een gedetailleerde taxatie van de grond — is in overeenstemming met de gegevens van het landbureau; hierin wordt bovendien vermeld dat de gegevens van het landbureau een voorzichtige prijsraming bevatten (punt 5.2.3.3.2.10.2).

f) De gegevens van het landbureau zijn gebaseerd op gerealiseerde openbare pachttransacties en komen overeen met prijsgegevens over pachttransacties die zijn uitgevoerd via een concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure.

(318) De Commissie concludeert dat de toetreding van Estland tot de Europese Unie in 2004 aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de pachtmarkt voor landbouwgrond. Bovendien heeft de markt voor landbouwgrond, met inbegrip van de hoogte van de pachtprijs, zich aanzienlijk ontwikkeld. Uit de rechtspraak volgt dat bij de vaststelling van de marktwaarde rekening moet worden gehouden met de actualisering van de prijzen, wanneer sprake is van een aanzienlijke prijsstijging, zodat de daadwerkelijk betaalde prijs de marktwaarde zo veel mogelijk benadert ([70]). Een gemiddelde van een prijsbereik dat de prijsontwikkeling in de loop der jaren samenvat, is geen geschikte marktprijsbenchmark voor pachtprijzen wanneer sprake is van stijgende prijzen, aangezien het prijsschommelingen mogelijk niet goed weergeeft. Bij het benchmarken van marktwaarden is het van essentieel belang rekening te houden met

([69]) Zie de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

([70]) Arrest van het Hof van Justitie van 6 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, punt 54.

prijsschommelingen binnen een bepaalde periode om een zo nauwkeurig en alomvattend mogelijke beoordeling mogelijk te maken. Na evaluatie van de gegevens waarover de Commissie beschikt en de betrouwbaarheid ervan (zie punt 5.2.3.3.2.1), concludeert de Commissie dat de meest nauwkeurige vergelijking van gegevens over marktwaarden gebaseerd is op jaargegevens. Hieruit volgt dat jaargegevens de meest geschikte benchmark voor de pachtprijs zijn. Wat de kwaliteit van de gepachte grond betreft, merkt de Commissie het volgende op:

a) Volgens het verslag-Uus Maa is 2 839,50 ha van het onderzochte areaal (92 %) bouwland (overweging 148).

b) Volgens het verslag-Uus Maa is 22 % van het bouwland van goede kwaliteit en heeft 78 % een gemiddelde kwaliteit (overweging 149).

c) Uit het voorgaande volgt dat, wat het soort grond betreft, het gepachte gebied goed overeenkomt met landbouwgrond en de kwaliteit van de pachtgrond goed overeenkomt met de gemiddelde landbouwgrond.

d) In het verslag-Uus Maa wordt uitgelegd dat voor de aan AS Tartu Agro verpachte grond de numerieke kwaliteitsindicator (zie overweging 150 en overweging 216, punt d)) waarnaar in overweging 160 wordt verwezen, hoger is dan de gemiddelde kwaliteitsindicator in Estland en in het district Tartu (overweging 151); de kwaliteit van de pachtgrond komt dus goed overeen met die van de grond in Estland en het district Tartu.

e) Het gewogen gemiddelde van de kwaliteitsclassificatie van de aan AS Tartu Agro verpachte grond is hoger dan dat van de door het landbureau verpachte grond (zie de overwegingen 162 en 163).

f) Aangezien in het verslag-Uus Maa (overweging 154) wordt geconcludeerd dat de onder de pachtovereenkomst vallende beoordeelde grond een kwaliteitstype AA had en in het verslag-Domus (overweging 156) wordt geconcludeerd dat de beoordeelde grond een kwaliteitstype B-- had, komt de pachtgrond ten eerste goed overeen met de gemiddelde grond in Estland, en had ten tweede het verslag-Domus, waarin slechts een deel van de pachtgrond werd beoordeeld, een lagere kwaliteitsscore dan het verslag-Uus Maa, waarin 100 % van het gepachte gebied werd beoordeeld.

(319) Voorts merkt de Commissie op dat de externe deskundigen (d.w.z. het verslag-Uus Maa of het verslag-Domus) die de pachtgrond in detail hebben beoordeeld, niet tot de conclusie zijn gekomen dat het gebied materiële nadelen zou hebben ten opzichte van pachtgrond in het district Tartu.

(320) Bovendien werd AS Pindi Kinnisvara verzocht de waarde van de grond *op een aantrekkelijke locatie in het district Tartu* te beoordelen.

(321) De Commissie is daarnaast van mening dat het argument van AS Tartu Agro dat de gegevens van het landbureau niet kunnen worden vergeleken met de pachtovereenkomst, onjuist is (overweging 231). Bij de veilingen van het landbureau wordt namelijk gespecificeerd dat de pachter niet alleen de pacht, maar ook de grondbelasting moet betalen en zich ertoe moet verbinden de grond in goede staat te houden. Hierbij wordt ook vastgesteld dat in geval van een schriftelijke overeenkomst met de pachter ook wijzigingen en verbeteringen kunnen worden aangebracht die verder gaan dan het reguliere onderhoud van de grond die wordt gepacht, die vervolgens zullen worden verrekend met de pachtprijs (die kosten moeten dus als onderdeel van de pachtprijs worden beschouwd). Er is dus slechts één verschil tussen de praktijk van het landbureau en de pachtovereenkomst en dit houdt verband met het feit dat de investeringen in grondverbeteringssystemen op grond van de pachtovereenkomst door de pachter moeten worden gefinancierd. Tegelijkertijd worden de pachtprijs, het bedrag van de verbintenissen voor onderhoud en investeringen in grondverbeteringssystemen allemaal gekwantificeerd (overwegingen 68, 85, 89 en 99), zodat deze waarden afzonderlijk met de benchmark kunnen worden vergeleken. Het volstaat om de kosten van investeringen in grondverbeteringssystemen vast te stellen en te scheiden om de pachtovereenkomst te vergelijken met de gegevens van het landbureau, dat overeenkomsten heeft gesloten die verder vergelijkbaar zijn. De Commissie concludeert derhalve dat de pachtovereenkomsten van het landbureau vergelijkbaar zijn met de pachtovereenkomst, na een aanpassing voor de kosten van investeringen in grondverbeteringssystemen. Wat ten slotte de kwaliteit van de grond betreft waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, merkt de Commissie op dat deze qua kwaliteit niet afwijkt van de gegevens van het landbureau en concludeert de Commissie dat de in het kader van de pachtovereenkomst verpachte grond, met uitzondering van de looptijd en de omvang van de verpachte hectaren, overeenkomt met de door het landbureau verpachte grond. Aangezien de gegevens van het landbureau betrekking hebben op de pacht van grond die eigendom is van een overheidsinstantie, zijn de gegevens in het bijzonder vergelijkbaar met en gekoppeld aan dezelfde soort transacties (d.w.z. openbare transacties).

(322) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de pachttransacties van het landbureau in alle districten (overweging 111) de meest geschikte benchmark vormen voor de marktconforme pacht voor de periode na 2004, aangezien de gegevens van de pachttransacties van het landbureau overeenkomen met de pachtprijs die een particuliere marktdeelnemer in normale mededingingsomstandigheden had kunnen vaststellen. Deze conclusie blijft gelden, al erkent de Commissie dat in de gegevens van het landbureau geen gebruik wordt gemaakt van exacte soorten overeenkomsten (d.w.z. al erkent de Commissie dat de kwaliteit van de door het landbureau verpachte grond varieert, evenals het aantal pachtovereenkomsten in een bepaald jaar). Voorts zijn de pachters verplicht bepaalde verbintenissen na te komen (overweging 114) die slechts gedeeltelijk vergelijkbaar zijn met die in de pachtovereenkomst (zie overweging 314). Deze verschillen doen echter geen afbreuk aan de waarde van de gegevens van het landbureau als benchmark, omdat de gegevens nog steeds betrouwbaar en coherent zijn en voldoende basis bieden voor de berekening van de pachtprijs die de marktprijs zo dicht mogelijk benadert ([71]). In dit verband (zie ook overweging 321) is de Commissie van mening dat het publieke karakter van de door het landbureau beoordeelde pacht van landbouwgrond de doorslaggevende factor is, aangezien de beoordeling gericht is op de pacht van openbare landbouwgronden (d.w.z. niet op particuliere grond) en de gegevens betrekking hebben op daadwerkelijke transacties, zodat de gegevens betrouwbaar zijn. Bovendien kan het feit dat de gegevens van het landbureau geen overeenkomsten omvatten met vergelijkbare investeringen als die welke in de pachtovereenkomst zijn opgenomen, worden geneutraliseerd door de kosten van die investeringen bij de pachtprijs op te tellen (overweging 114). Tot slot volstaan de kwaliteitsverschillen tussen de gemiddelde gegevens van het landbureau en de geraamde kwaliteit van de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft (overwegingen 162 en 163) niet om de conclusie te betwisten en zijn de gegevens nog steeds coherent.

5.2.3.3.2.3. Marktprijsbenchmark voor pachtprijzen op het moment van de oorspronkelijke pachtovereenkomst in 2000

(323) De Commissie merkt op dat, voor het moment waarop de oorspronkelijke pachtovereenkomst werd gesloten, in 2000, het verslag-Uus Maa de enige beschikbare informatie is waarover de Commissie beschikt en dat de Estse autoriteiten geen analyse vooraf hebben verstrekt waarin zij de pachtprijs en de voorwaarden van de oorspronkelijke pachtovereenkomst zouden hebben beoordeeld.

(324) Het verslag-Pindi Kinnisvara en het verslag-Domus bevatten geen prijsramingen met terugwerkende kracht, het bureau voor de statistiek heeft pas sinds 2009 gegevens over de pacht van landbouwgrond gepubliceerd en het landbureau rapporteert gegevens over gerealiseerde transacties sinds 2005.

(325) Het verslag-Uus Maa biedt een marktprijsbenchmark voor 2000 (overweging 428). Het verslag is gebaseerd op een uitgebreide marktanalyse en een grondige analyse van de pachtgrond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft en van de gronden in het district Tartu. Het verslag-Uus Maa bevat een analyse van de algemene marktsituatie en de kenmerken van de grond. Hoewel het verslag-Uus Maa niet voorziet in een beoordeling van de financiële verplichtingen, bevat dat verslag bovendien specifieke kenmerken van de pachtovereenkomst, namelijk de looptijd en de aanvullende financiële verplichtingen (zie punt 2.5.8.4).

(326) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat het verslag-Uus Maa een geldige benchmark biedt voor de marktprijs van landbouwgrond voor het jaar 2000. Bovendien komt de pachtgrond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, goed overeen met gemiddelde grond in Estland (overwegingen 318 en 319).

(327) In het verslag-Uus Maa wordt geconcludeerd dat vóór de toetreding van Estland tot de EU geen onmiddellijke exponentiële toename voor bouwland werd verwacht. In 2000 werd de pachtprijs voor fatsoenlijk bouwland in het district Tartu geraamd op 100 EEK per hectare (6,4 EUR/ha) (overweging 125) (zie ook tabel 10 en tabel 11).

5.2.3.3.2.4. Marktprijsbenchmark voor pachtprijzen op het moment van de toetreding van Estland tot de EU in 2004

(328) De Commissie merkt op dat de regels inzake staatssteun op 1 mei 2004, de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie, weliswaar bindend werden voor Estland en dat in de oorspronkelijke pachtovereenkomst was bepaald dat de voorwaarden ervan konden worden gewijzigd indien een wijziging voortvloeide uit de overeenkomst of de wetgeving, maar dat de Estse autoriteiten de pachtovereenkomst in 2004 niet hebben gewijzigd.

([71]) Arrest van het Gerecht van 13 juli 2022, T-150/20, Tartu Agro/Commissie, ECLI:EU:T:2022:443, punten 40 en 73.

(329) Wat de beschikbare gegevens over de marktprijs betreft, merkt de Commissie op dat de enige beschikbare gegevens op het moment van de toetreding van Estland tot de EU in 2004 gebaseerd zijn op het verslag-Uus Maa (zie tabel 10 en tabel 11).

(330) De Commissie is derhalve van mening dat de relevante marktprijsraming op het moment van de toetreding van Estland tot de EU in 2004 moet worden gebaseerd op het verslag-Uus Maa.

(331) Om een voorzichtige benadering te volgen bij de keuze van de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen in 2004, merkt de Commissie op dat uit de gegevens van het verslag-Uus Maa blijkt dat:

1) er in de loop der tijd sprake was van een algemene trend van stijgende marktpachtprijzen voor grond in het gepachte gebied en in het district Tartu (zie tabel 10 en tabel 11);

2) het bereik van de marktpachtprijzen voor grond in het district Tartu in 2004 tussen de 10 en 20 EUR/ha lag (zie tabel 11);

3) de marktpachtprijs voor grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft tussen 2000 en 2004 6-10 EUR/ha en tussen 2005 en 2009 10-20 EUR/ha bedroeg (zie tabel 10).

(332) Met het oog op het vaststellen van de benchmark, is de Commissie van mening dat de meest specifieke informatie en dus de meest nauwkeurige gegevens betrekking hebben op de pachtovereenkomst zelf. De gegevens over de waarde van grond in het district Tartu kunnen echter ook worden gebruikt om de benchmark te bepalen indien de ramingen coherent en betrouwbaar zijn. De Commissie merkt op dat het verslag-Uus Maa voor 2004 geen raming van de pachtprijs voor een specifiek jaar bevat voor de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft (zie overweging 331, punt 3)), maar alleen de raming voor de periode 2000-2004. De Commissie is echter van mening dat, aangezien 2004 zich aan het einde van deze periode bevindt en het laagste eindpunt voor de daaropvolgende periode (d.w.z. 2005-2009) 10 EUR/ha is, een prijs van 10 EUR/ha de meest betrouwbare raming van de marktprijs voor 2004 is (waarop een verdere verlaging van 20 % wordt toegepast, om rekening te houden met de gevoeligheid van de gegevens (overwegingen 334 en 514)). Dit wordt gestaafd door de algemene trend van stijgende marktpachtprijzen voor grond in de loop van de tijd die in hetzelfde verslag wordt toegelicht (zie overweging 331, punt 1)). Dit wordt verder bevestigd door de indicatie van de marktprijs voor het specifieke jaar 2004 in de andere gegevensreeksen in hetzelfde verslag, namelijk de gegevens over de waarde van grond in het district Tartu: zoals beschreven in tabel 16 over de geraamde pachtprijs voor grond van het district Tartu, bedraagt de laagste pachtprijs in dat bereik ook 10 EUR/ha. Normaal gesproken zijn de gegevens voor een specifiek jaar betrouwbaarder en indicatiever dan een breder prijsbereik dat een periode bestrijkt.

(333) De marktprijsbenchmark van 10 EUR/ha voor 2004 is ook coherent in vergelijking met de gegevens van het district Tartu (zie overweging 331, punt 2)), waaruit blijkt dat de prijzen in 2004 hoger konden zijn, tot 20 EUR/ha, maar nog steeds binnen dit specifieke bereik zouden vallen.

(334) Daarom concludeert de Commissie aan de hand van een kruisanalyse van de twee reeksen gegevens die in het verslag-Uus Maa zijn verstrekt (zie tabel 10 en tabel 11), in het licht van de overwegingen 331, 332 en 333, volgens een redelijke en voorzichtige benadering dat de marktprijsbenchmark in 2004 10 EUR per hectare bouwland bedroeg, waarop een verlaging van 20 % wordt toegepast om rekening te houden met de gevoeligheid van de gegevens (overweging 514).

5.2.3.3.2.5. Marktprijsbenchmark voor pachtprijzen sinds 2005

(335) De Commissie concludeert, zoals opgemerkt in overweging 322, dat de meest nauwkeurige en passende benchmarkprijs gebaseerd is op de pachttransacties van het landbureau.

(336) De gegevens over de gerealiseerde pachttransacties van het landbureau zijn sinds 2005 beschikbaar en de passende marktprijsraming is daarom vanaf het jaar 2005 gebaseerd op de gegevens van het landbureau over de mediane pachtprijzen in Estland.

5.2.3.3.2.6. Areaal dat wordt gebruikt om de jaarlijkse pachtbetalingen om te zetten in waarden op basis van hectare

(337) De pachtprijs is overeengekomen als een jaarlijkse betaling, terwijl de beschikbare marktgegevens gebaseerd zijn op waarden in EUR per hectare. Hieruit volgt dat, om deze waarden te kunnen vergelijken, het overeengekomen jaarlijkse bedrag van de pachtprijs moet worden omgerekend in een waarde in EUR per hectare.

(338) Bij deze omzetting moet rekening worden gehouden met de kwaliteit van de grond door gebruik te maken van een noemer die overeenkomt met de grond waarvoor de marktprijs wordt geraamd, teneinde te waarborgen dat de twee waarden vergelijkbaar zijn.

(339) De gegevens van het landbureau hebben betrekking op het verpachten van landbouwgrond door de overheid. De Commissie merkt op dat de pachtovereenkomst waarop het besluit betrekking heeft, niet alleen betrekking heeft op landbouwgrond, maar ook op bosbouwgrond. Om de pachtprijs van de pachtovereenkomst te kunnen vergelijken met de gegevens van het landbureau (waarmee vergelijkbare grond kan worden vergeleken), neemt de Commissie alleen het areaal dat in aanmerking komt voor GLB-steun in de berekening mee ([72]). De Commissie beschouwt dit als een voorzichtige methode om te ramen wat de pachtprijs had moeten zijn en/of om het bestaan van een voordeel vast te stellen. Daarom concludeert de Commissie dat het areaal dat in aanmerking komt voor GLB-steun als noemer moet worden gebruikt wanneer de jaarlijkse pachtbetalingen worden vergeleken met de gegevens van het landbureau.

(340) De Commissie erkent dat deze methode slechts een raming oplevert, omdat:

a) zowel het voor GLB-steun in aanmerking komende gepachte gebied als de door het landbureau verpachte grond gebieden omvat waarvan de kwaliteit varieert, en

b) er in de benadering, waarbij een deel van het gepachte gebied niet in de beoordeling is opgenomen, van wordt uitgegaan dat arealen die niet in aanmerking komen voor landbouwsteun in het kader van het GLB gedurende de looptijd van 25 jaar van het pachtovereenkomst geen marktwaarde zouden hebben.

(341) De Commissie is echter van mening dat de in overweging 339 beschreven methode een voldoende vergelijkbare raming biedt voor vergelijkbare gebieden, wat een voorzichtige wijze is om te bepalen wat de pachtprijs had moeten zijn en derhalve of de pachtovereenkomst een voordeel inhoudt.

(342) Aangezien in het verslag-Uus Maa wordt uitgelegd dat er in 2000 alleen een markt was voor fatsoenlijk bouwland, concludeert de Commissie dat, voor de jaren vóór de toetreding van Estland tot de EU en de gegevens over voor GLB-steun in aanmerking komende grond, het aantal hectare bouwland volgens het verslag-Uus Maa (2 839,5 ha) (overweging 89) de meest nauwkeurige raming voor fatsoenlijk bouwland is, zodat het als noemer moet worden gebruikt wanneer de jaarlijkse pachtbetalingen worden vergeleken met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen die is gebaseerd op het verslag-Uus Maa.

(343) De Commissie vat in de volgende tabel samen wat de noemer is die moet worden gebruikt wanneer jaarlijkse vergoedingen per gegevensbron in EUR per hectare worden omgezet.

Tabel 17

Noemers (type gebied) die moeten worden gebruikt bij het omzetten van jaarlijkse betalingen naar waarden in EUR per hectare

Gegevensbron	Opmerking	Conclusie over de noemer
Verslag-Uus Maa	Volgens dit verslag was er in 2000 alleen een markt voor fatsoenlijk bouwland.	De noemer (oppervlakte van de pachtgrond) die wordt gebruikt om de jaarlijkse pacht om te zetten in EUR per hectare mag alleen fatsoenlijk bouwland omvatten, namelijk 2 839,50 ha (overweging 148).
Verslag-Pindi Kinnisvara	Dit verslag bevat een raming voor landbouwgrond op een aantrekkelijke locatie in het district Tartu, waar ongeveer 90 % van die grond bouwland is. Daarom wordt in de prijsraming al rekening gehouden met het gebruik en de kwaliteit van de grond.	De totale gepachte oppervlakte, en niet alleen de oppervlakte landbouwgrond, moet als noemer worden gebruikt wanneer de jaarlijkse pachtprijs wordt vergeleken met de marktprijsraming in het verslag-Pindi Kinnisvara.

([72]) De Commissie gebruikt het in het kader van het GLB subsidiabele areaal van de gegevens van het landbureau om een voorzichtige raming te maken. In het kader van het GLB wordt landbouwgrond gesubsidieerd, terwijl de pachtovereenkomst verschillende soorten grond omvat, die niet alleen bestemd zijn voor landbouwdoeleinden. In dit verband heeft de Commissie ervoor gekozen om het in het kader van het GLB subsidiabele areaal te gebruiken als het gebied dat het meest vergelijkbaar is met het areaal waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft.

Gegevensbron	Opmerking	Conclusie over de noemer
Verslag-Domus	De beoordeelde grond is overwegend bouwland (zie punt 2.5.9.2). Bij deze prijsraming wordt dus rekening gehouden met het feit dat het gebied niet uitsluitend bouwland is.	Het totale gepachte gebied, en niet alleen de oppervlakte bouwland, moet als noemer worden gebruikt wanneer de jaarlijkse pachtprijs wordt vergeleken met de raming van de marktprijs in het verslag-Domus.
Gegevens van het landbureau	De gegevens van het landbureau hebben betrekking op de **marktpachtprijzen van landbouwgrond.**	Het landbouwareaal, dat wil zeggen het areaal dat in aanmerking komt voor GLB-steun, en niet het totale gepachte gebied, kan als noemer worden gebruikt wanneer de jaarlijkse pachtprijs wordt omgezet in een pachtprijs in EUR per hectare en wordt vergeleken met de gegevens van het landbureau.
Door het bureau voor de statistiek gepubliceerde gegevens over pachtprijzen	De gegevens van het bureau voor de statistiek hebben betrekking op de **marktpachtprijzen van landbouwgrond.**	Het landbouwareaal, dat wil zeggen het areaal dat in aanmerking komt voor GLB-steun, en niet het totale gepachte gebied, moet als noemer worden gebruikt wanneer de jaarlijkse pachtprijs wordt omgezet in een pachtprijs in EUR per hectare en wordt vergeleken met de gegevens van het bureau voor de statistiek.

5.2.3.3.2.6.1. Inkomsten uit pachtgrond die niet in aanmerking komt voor GLB-steun

(344) De methode om de jaarlijkse betalingen om te rekenen in EUR per hectare waarbij alleen de grond wordt gebruikt die in aanmerking komt voor GLB-steun, veronderstelt dat de grond die niet voor GLB-steun in aanmerking komt, geen waarde heeft. Daarom kan, indien de pachtprijs onder de marktprijs ligt, zelfs met uitsluiting van mogelijke inkomsten in de vorm van de verkoop van hout of het verhuren van onroerend goed, het bestaan van een voordeel worden bevestigd.

(345) Wat de inkomsten uit de verkoop van hout betreft, merkt de Commissie op dat de kwantificering van de extra inkomsten uit de houtverkoop niet uitsluitend kan worden gebaseerd op veronderstelde verkoopvolumes en gemiddelde verkoopprijzen, aangezien er bij een dergelijke benadering van wordt uitgegaan dat de verkoop van hout geen kosten vergt, maar daarentegen op de gerealiseerde netto-inkomsten uit de houtverkoop of op de geraamde marktpachtprijzen voor bosgrond moet worden gebaseerd. Over het algemeen bedraagt de productiecyclus van de bosbouwsector tientallen jaren, dat wil zeggen aanzienlijk langer dan de looptijd van 25 jaar van de pachtovereenkomst. Daarom is het mogelijk dat gegevens over marktpachtprijzen in de bosbouwsector voor een bepaalde duur geen betrouwbare raming van de marktprijzen opleveren.

(346) Aangezien in deze zaak de omvang van de bosgrond relatief klein is in vergelijking met de landbouwgrond, concludeert de Commissie dat de waarde van de bosgrond om redenen van voorzichtigheid en eenvoud niet in de beoordeling van het voordeel moet worden opgenomen.

5.2.3.3.2.6.2. Financiële verplichtingen — beoordeling van het economisch nadeel en de marktconformiteit

(347) Zoals opgemerkt in overweging 291, punt d), en overweging 292, kunnen de in de overwegingen 60 en 68 bedoelde financiële verplichtingen relevante kenmerken van de pachtovereenkomst zijn bij de beoordeling van het vermeende voordeel. Wat betreft de invloed ervan op de financiële en economische situatie van AS Tartu Agro ten opzichte van andere ondernemingen die onder marktvoorwaarden opereren, is het van belang of deze verplichtingen:

a) in het belang van AS Tartu Agro of de verpachter waren, dat wil zeggen dat bij de beoordeling rekening moet worden gehouden met de mate waarin de financiële verplichtingen ten minste gedeeltelijk in het eigen belang van de pachter zijn;

b) werden uitgevoerd zoals overeengekomen volgens de normale marktpraktijk, en

c) aanvullende verplichtingen waren, in vergelijking met andere ondernemingen die op de markt actief zijn.

(348) De Commissie merkt op dat, rekening houdend met het feit dat de pachtovereenkomst een uitzonderlijk lange looptijd heeft en betrekking heeft op een uitzonderlijk groot areaal, het enkele feit dat het in 2000 geen normale marktpraktijk was om financiële verplichtingen in een in geld uitgedrukte vorm op te nemen in pachtovereenkomsten (zie de overwegingen 122 en 123), niet automatisch betekent dat die verplichtingen een negatief effect hebben op de financiële situatie van AS Tartu Agro, zodat zij bij de beoordeling van het voordeel geheel of gedeeltelijk als deel van de pachtbetaling moeten worden beschouwd.

(349) Bovendien is de vermeende doelstelling van de staat in 2000, om ervoor te zorgen dat de bodemvruchtbaarheid en bijgevolg de waarde van staatseigendom behouden blijven en toenemen, alleen niet doorslaggevend wanneer de Commissie beoordeelt of de financiële verplichtingen sinds 2004 als onderdeel van de pachtbetaling worden beschouwd.

(350) De Commissie merkt op dat in de oorspronkelijke pachtovereenkomst was bepaald dat AS Tartu Agro verplicht was alle belastingen op de pachtgrond te betalen als onderdeel van de bepalingen inzake de pachtbetaling, terwijl investeringen in grondverbeteringssystemen en de verplichting om onderhoudskosten te betalen als andere contractuele rechten en verplichtingen werden beschouwd.

(351) Bij de wijziging van de pachtovereenkomst in 2009 kwamen de partijen overeen dat de verplichting van de pachter om investeringen ter verbetering van grondverbeteringssystemen te betalen, vanaf 2010 in mindering moest worden gebracht op de pachtbetaling die afhankelijk was van de enkele areaalbetaling (overwegingen 79 en 80).

(352) De Commissie concludeert echter dat de formele kwalificatie van de financiële verplichtingen in de pachtovereenkomst, hetzij als onderdeel van de pachtbetalingen, hetzij als andere verplichtingen, niet doorslaggevend is, aangezien de economische gevolgen ervan daardoor niet worden bepaald.

(353) De Commissie merkt op dat bij de beoordeling of er sprake is van een voordeel rekening moet worden gehouden met het feit dat de beschikbare bronnen van marktprijsgegevens aanzienlijk van elkaar verschillen wat betreft de wijze waarop zij de gevolgen van de financiële verplichtingen beoordelen.

(354) Afhankelijk van de marktprijsraming worden de financiële verplichtingen ofwel opgenomen, ofwel uitgesloten van de prijsraming, ofwel slechts gedeeltelijk erkend.

(355) In de beoordeling moet namelijk rekening worden gehouden met het feit dat bijvoorbeeld in het verslag-Domus de gevolgen van deze financiële verplichtingen uitdrukkelijk werden uitgesloten (overweging 143), terwijl het verslag-Pindi Kinnisvara de raming van de marktprijs voor landbouwgrond bevat rekening houdend met de verplichting van de pachter om bepaalde uitgaven van 104 EUR per ha te doen (zie overweging 116).

(356) De pachtovereenkomsten van het landbureau bevatten bepaalde fiscale en onderhoudsverplichtingen voor een pachter, maar deze onderhoudsverplichtingen zijn niet in geld uitgedrukt en er is geen specifiek verplicht jaarlijks bedrag aan onderhoudskosten.

(357) In het verslag-Uus Maa wordt besproken wat de normale marktpraktijk is met betrekking tot de financiële verplichtingen. Er wordt echter niet expliciet beschreven of uitgelegd hoe de financiële verplichting of andere kenmerken van de pachtovereenkomst van invloed zijn op de beoordeling in het verslag, waardoor het nut van dat verslag met betrekking tot dit onderwerp afneemt.

(358) Uit het bovenstaande volgt dat de Commissie in de punten 5.2.3.3.2.6.3 tot en met 5.2.3.3.2.6.5 beoordeelt in hoeverre rekening moet worden gehouden met de verplichting van de pachter om i) grondbelastingen, ii) onderhoud en iii) investeringen voor de vernieuwing van grondverbeteringssystemen te betalen, dat wil zeggen in hoeverre deze verplichting als onderdeel van de pachtinkomsten moet worden beschouwd, wanneer de overeengekomen pachtprijs wordt vergeleken met de passende marktpachtprijs.

5.2.3.3.2.6.3. Verplichting van de pachter om de grondbelastingen te betalen

(359) Aangezien de eigenaar van de grond wettelijk verplicht is de grondbelasting te betalen, is de Commissie van mening dat de verplichting van de pachter in de pachtovereenkomst om de in overweging 61 bedoelde grondbelasting te betalen, in het belang van de verpachter is en dat deze voorwaarde een negatief effect heeft op de financiële situatie van AS Tartu Agro.

(360) Hieruit volgt dat het voor de berekening van het verschil tussen de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en de prijs die AS Tartu Agro destijds onder normale marktvoorwaarden had moeten betalen, doorslaggevend is of deze verplichting voor AS Tartu Agro een extra last met zich meebrengt in vergelijking met andere ondernemingen, die bij de pachtprijs moet worden opgeteld.

(361) Wat de gegevens van het landbureau betreft, merkt de Commissie op dat een pachter bij de pacht van grond van de overheid de grondbelasting betaalt (overweging 114). Aangezien de verplichting om grondbelastingen te betalen voor alle pachters in pachtovereenkomsten met de overheid geldt, vormt de verplichting in de oorspronkelijke pachtovereenkomst om de grondbelasting te betalen dus geen aanvullende verplichting en brengt zij voor AS Tartu Agro geen extra last mee wanneer de door AS Tartu Agro betaalde pacht wordt vergeleken met de marktprijs op basis van de gegevens van het landbureau.

(362) Aangezien de veilingen van het landbureau de normale praktijk vormen bij het verpachten van grond door de overheid, is deze verplichting in overeenstemming met de normale marktpraktijk.

(363) In het verslag-Uus Maa wordt opgemerkt dat het tot 2010 normaal gesproken de pachter was die de grondbelasting moest betalen (overweging 124). Aangezien de verplichting van pachters om grondbelastingen te betalen een normale marktpraktijk was, is de verplichting in de oorspronkelijke pachtovereenkomst om de grondbelasting te betalen geen aanvullende verplichting en brengt zij voor AS Tartu Agro geen extra last mee wanneer de door AS Tartu Agro betaalde pacht wordt vergeleken met de marktprijs op basis van de gegevens van het verslag-Uus Maa. Wanneer de door AS Tartu Agro betaalde pacht wordt vergeleken met de marktprijsraming in het verslag-Uus Maa voor de jaren 2000 tot en met 2004, vormt de verplichting om grondbelastingen te betalen derhalve geen extra last voor AS Tartu Agro, aangezien dit een verplichting is die in overeenstemming is met de normale marktpraktijk.

(364) Uit het bovenstaande volgt dat de door AS Tartu Agro betaalde grondbelasting niet mag worden opgeteld bij de jaarlijkse door AS Tartu Agro verrichte pachtbetalingen bij de vergelijking met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen die is gebaseerd op:

1) de gegevens van Uus Maa voor 2000 en 2004 (punt 5.2.3.3.2.8);

2) de gegevens van het landbureau vanaf 2005 (punt 5.2.3.3.2.9).

5.2.3.3.2.6.4. Verplichting van de pachter om onderhoudskosten te betalen

(365) Gezien de economische aard ervan zijn jaarlijkse onderhoudskosten exploitatiekosten die inkomsten genereren en/of de waarde van de grond op korte termijn verhogen, ongeacht het feit dat actieve en duurzame landbouw ook een positief effect heeft op de waarde van de grond.

(366) Elke onderneming die in de primaire productie actief is, moet deze kosten ook onder normale marktomstandigheden dragen.

(367) De Commissie merkt op dat in het verslag-Uus Maa wordt besproken wat de marktpraktijk is geweest met betrekking tot andere verplichtingen van pachters. In dat verslag wordt met name opgemerkt dat grondverbetering en regelmatig bermonderhoud in de overeenkomsten zijn opgenomen als verplichtingen van de pachter, die een entiteit is die gebruikmaakt en profiteert van het onroerend goed. Deze verplichtingen zijn echter in algemene termen in pachtovereenkomsten opgenomen, terwijl in de onderhavige zaak in de pachtovereenkomst in detail wordt gespecificeerd welke jaarlijkse onderhoudskosten moeten worden gemaakt. Voorts wordt in het verslag-Uus Maa benadrukt dat de pachtovereenkomst een uitzonderlijk grote oppervlakte betreft en een uitzonderlijk lange looptijd heeft.

(368) De Commissie is van mening dat het enkele feit dat de verbintenis voor onderhoudskosten in detail in geld is uitgedrukt, niet afdoet aan de economische aard ervan. Bovendien doet dit niets af aan het feit dat deze kosten in het belang van AS Tartu Agro zijn, aangezien het gedurende de looptijd van 25 jaar van de pachtovereenkomst de vruchten van het onderhoud kan plukken, en elke onderneming die actief is in de primaire productie de overeenkomstige kosten onder normale marktomstandigheden ook moet dragen.

(369) Het enkele feit dat de Estse autoriteiten in 2000 mogelijk doelstellingen van openbaar beleid hadden om via de pachtovereenkomst controle uit te oefenen op de exploitatiebeslissingen van AS Tartu Agro door te omschrijven hoe de onderhoudskosten moesten worden gebruikt, doet niet af aan het feit dat deze kosten hoofdzakelijk in het belang van AS Tartu Agro zijn wanneer het de grond voor landbouw gebruikt, aangezien elke onderneming die actief is in de primaire productie soortgelijke uitgaven onder normale marktomstandigheden ook moet dragen. Met betrekking tot de in de overwegingen 229 en 230 bedoelde opmerkingen merkt de Commissie op dat het irrelevant is om welke redenen of met welke doelstellingen de Estse autoriteiten de verbintenis voor onderhoudskosten in de pachtovereenkomst hebben opgenomen.

(370) Voorts merkt de Commissie op dat de pachtovereenkomst een voorwaarde bevat die een verlaging van de pachtprijs mogelijk maakt indien de pachtprijs hoger is dan de inkomsten uit normaal agrarisch beheer van de pachtgrond (overweging 66). De Commissie komt dan ook tot de conclusie dat deze voorwaarde het operationeel risico daadwerkelijk van de pachter aan de verpachter overdraagt en de eventuele financiële last die deze verbintenis voor bepaalde exploitatiekosten voor de pachter had kunnen meebrengen, verlaagt.

(371) De verbintenis voor onderhoudskosten, dat wil zeggen de verplichting om de in overweging 68, punt b), bedoelde jaarlijkse onderhoudskosten te betalen, heeft derhalve geen negatieve gevolgen voor de financiële situatie van AS Tartu Agro in vergelijking met andere ondernemingen op de markt. Deze kosten maken deel uit van de exploitatiekosten van de pachter.

(372) De Commissie erkent dat een contractuele verplichting voor jaarlijkse exploitatiekosten slechts materiële financiële gevolgen kan hebben indien een onderneming haar activiteiten in de primaire landbouwsector zou moeten staken. Zolang AS Tartu Agro volgens het beginsel van bedrijfscontinuïteit opereert, heeft een contractuele verplichting tot het betalen van jaarlijkse exploitatiekosten dus geen negatieve gevolgen voor de financiële situatie van AS Tartu Agro in vergelijking met andere ondernemingen.

(373) Bovendien heeft het enkele feit dat het nominale bedrag van de verbintenis voor onderhoudskosten ten tijde van de oorspronkelijke pachtovereenkomst hoger zou zijn geweest dan de gemiddelde onderhoudskosten in de sector (overweging 222, punt f)), geen negatieve gevolgen voor de financiële situatie van AS Tartu Agro in vergelijking met andere ondernemingen die gedurende de looptijd van 25 jaar van de pachtovereenkomst in de sector actief waren.

(374) Daarnaast merkt de Commissie op dat in het verslag-Uus Maa wordt beschreven hoe onderhoudsverplichtingen in pachtovereenkomsten werden opgenomen naarmate de grondpachtmarkt zich gedurende de looptijd van de pachtovereenkomst ontwikkelde (overwegingen 122, 123 en 124), en dat de pachtovereenkomsten van het landbureau een verplichting voor pachters bevatten om de grond in goede staat te houden (overweging 114). Het enkele feit dat de onderhoudsverplichting in geld is uitgedrukt, betekent dus niet dat de pachtovereenkomsten van het landbureau, die een normale marktpraktijk vormen, geen verplichting met overeenkomstige economische gevolgen zouden hebben.

(375) Bovendien merkt de Commissie in het licht van de overwegingen 60 en 61 op dat uit de vorm van de pachtovereenkomst niet blijkt dat het doel van de partijen zou zijn geweest om de jaarlijkse onderhoudskosten als onderdeel van de pachtbetaling te beschouwen, aangezien deze niet formeel waren gekoppeld aan de pachtbetaling.

(376) Bovendien hebben de Estse autoriteiten geen analyse vooraf verstrekt waaruit zou blijken dat de jaarlijkse onderhoudskosten als een vorm van pacht of zelfs als compensatie voor gederfde pachtinkomsten werden beschouwd.

(377) Uit het voorgaande volgt dat, aangezien de verbintenis voor onderhoudskosten geen negatieve gevolgen heeft voor de financiële situatie van AS Tartu Agro, de verbintenis voor onderhoudskosten niet mag worden opgeteld bij de jaarlijkse pachtprijs wanneer deze wordt vergeleken met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen.

5.2.3.3.2.6.5. Verplichting van de pachter om jaarlijkse investeringen in grondverbeteringssystemen te doen

(378) Door hun economische aard worden met de investeringen in grondverbeteringssystemen als bedoeld in overweging 68, punt a), op lange termijn inkomsten gegenereerd die de looptijd van de pachtovereenkomst kunnen overschrijden en als zodanig een voordeel kunnen vormen voor de eigenaar van de grond.

(379) De Commissie merkt op dat:

a) de toezegging voor […] EUR aan jaarlijkse investeringen in de vernieuwing van grondverbeteringssystemen (overweging 68, punt a)) was opgenomen in de pachtovereenkomst, en de verkoopovereenkomst daarnaast een verplichting tot het doen van bepaalde investeringen bevatte (overweging 73, punt d));

b) de looptijd van de pachtovereenkomst aanzienlijk langer is dan de marktpraktijk (overwegingen 112 en 123);

c) slechts een deel van de investeringen in grondverbeteringssystemen door AS Tartu Agro werd gefinancierd, dat wil zeggen de investeringsverbintenis (overweging 68, punt a)) werd niet zoals in de oorspronkelijke pachtovereenkomst overeengekomen door Tartu Agro gefinancierd (overwegingen 96 tot en met 99), en

d) de partijen zijn overeengekomen (overwegingen 69 en 133) dat de verbeteringen aan het einde van de pachtovereenkomst eigendom worden van het ministerie, dat deze tegen de normale marktwaarde moet verwerven wanneer de pachtovereenkomst afloopt.

(380) De Commissie concludeert ten eerste, in het licht van overweging 379, dat alleen de investeringen die aanvullende investeringen vormen die rechtstreeks voortvloeien uit de pachtovereenkomst negatieve gevolgen kunnen hebben voor de financiële situatie van AS Tartu Agro, dat wil zeggen dat alleen de investeringen die zijn gedaan om de in overweging 68, punt a), bedoelde investeringsverbintenis na te komen, relevant kunnen zijn wanneer het voordeel wordt vastgesteld en gekwantificeerd. Wat betreft het argument van AS Tartu Agro dat al zijn investeringen in aanmerking moeten worden genomen, merkt de Commissie allereerst op dat investeringen die worden ingegeven door normale zakelijke overwegingen, dat wil zeggen investeringen van AS Tartu Agro die niet vereist zijn op grond van de pachtovereenkomst, hoewel hun gebruiksduur de looptijd van 25 jaar zou overschrijden, niet gebaseerd zijn op de pachtovereenkomst.

(381) De Commissie is van mening dat het evident is dat een pachter die grond gedurende meer dan 25 jaar voor primaire productie gebruikt, ook zakelijke redenen heeft voor langetermijninvesteringen in die grond. Daarom concludeert de Commissie dat AS Tartu Agro niet met succes kan aanvoeren dat al zijn investeringen, met name investeringen boven op de verplichtingen uit hoofde van de pachtovereenkomst, in de pachtgrond als onderdeel van de pachtbetaling moeten worden beschouwd.

(382) Ten tweede kunnen alleen de investeringen die in de praktijk door AS Tartu Agro zijn gefinancierd, negatieve gevolgen hebben voor de financiële situatie van AS Tartu Agro. De nominale waarde van de investeringsverbintenis is niet doorslaggevend, maar alleen het deel van de verbintenis dat in de praktijk door AS Tartu Agro is uitgevoerd en gefinancierd. Wat betreft investeringen in grondverbeteringssystemen die door derden zijn gefinancierd (overwegingen 91-99), is de Commissie van mening dat die investeringen geen negatieve gevolgen hebben voor de financiële situatie van AS Tartu Agro. Daarom kan alleen het deel van de investeringsverbintenis dat ten laste van AS Tartu Agro is uitgevoerd, als onderdeel van de pachtprijs worden beschouwd.

(383) Wat ten derde de voorwaarde van de pachtovereenkomst betreft dat verbeteringen onder bepaalde voorwaarden eigendom kunnen worden van het ministerie, dat deze bij afloop van de pachtovereenkomst moet verwerven (overweging 69, overweging 379, punt d) enz.), merkt de Commissie het volgende op. Het kan voorkomen dat sommige van deze investeringen aan het einde van de overeenkomst nog een restwaarde hebben, maar dit is niet zeker. Het is mogelijk dat AS Tartu Agro aan het einde van de overeenkomst een deel van de waarde van deze investeringen terugkrijgt. Dit is echter nog onzeker zolang de pachtovereenkomst loopt. Bovendien merkt de Commissie op dat AS Tartu Agro in elk geval in de praktijk een financiële verplichting op zich heeft genomen die op de eigenaar rustte.

(384) Aangezien in die situatie gegevens over mogelijke toekomstige verwervingen van de restwaarde van activa door het ministerie niet beschikbaar zijn vóór het verstrijken van de pachtovereenkomst en onzeker zijn, gaat de Commissie er voorzichtigheidshalve van uit dat toegezegde investeringen die door AS Tartu Agro zijn gefinancierd, moeten worden beschouwd als onderdeel van de pachtprijs (zie overweging 388, punt b), en overweging 389, punt a)).

(385) Wat de gebruiksduur van de investeringen betreft, merkt de Commissie op dat de voordelen van de investeringen in grondverbeteringssystemen als bedoeld in overweging 68, punt a), over de partijen worden verdeeld wanneer de gebruiksduur van de investeringen langer is dan de looptijd van de pachtovereenkomst. AS Tartu Agro kan slechts gedurende de 25 jaar van de pachtovereenkomst profiteren van zijn toegezegde investeringen. Het resterende deel van de gebruiksduur komt de verpachter ten goede. AS Tartu Agro zou echter ook van die investeringen hebben geprofiteerd indien deze door Estland zouden zijn betaald, zoals bepaald in artikel 16, lid 1, van de wet op de verbetering van de landbouwkundige toestand van de grond (zie overweging 180).

(386) Bovendien vormen de cumulatieve afgeschreven investeringen, in een situatie waarin AS Tartu Agro zijn activiteiten volgens het beginsel van bedrijfscontinuïteit zou kunnen voortzetten, bij het verstrijken van de pachtovereenkomst het deel van de investeringen dat AS Tartu Agro ten goede komt. De rest van de investeringen komt alleen ten goede aan de verpachter. De cumulatieve afschrijvingen vertegenwoordigen de economische waarde van de investeringen die uitsluitend in het eigen belang van de pachter is, en het deel van de investeringen dat bij het verstrijken van de pachtovereenkomst niet is afgeschreven of door de verpachter wordt verworven, vertegenwoordigt het economische voordeel van de verpachter uit die contractuele verplichting.

(387) De Commissie merkt echter op dat er geen contrafeitelijke gegevens beschikbaar zijn over cumulatieve afschrijvingen in grondverbeteringssystemen, in een situatie waarin AS Tartu Agro zijn activiteiten zou kunnen voortzetten volgens het beginsel van bedrijfscontinuïteit. Hieruit volgt dat de Commissie er voorzichtigheidshalve van uitgaat dat de investeringen in grondverbeteringssystemen een oneindige gebruiksduur hebben, dat wil zeggen dat het bedrag van de door AS Tartu Agro gefinancierde investeringen in grondverbeteringssystemen niet mag worden verminderd met het bedrag dat het economische voordeel van AS Tartu Agro zou vertegenwoordigen.

(388) Op basis van de overwegingen 379 tot en met 387 gaat de Commissie er bij de beoordeling of er sprake is van een voordeel voorzichtigheidshalve van uit dat:

a) de investeringen in grondverbeteringssystemen die voortvloeien uit de investeringsverbintenis een oneindige gebruiksduur hebben, dat wil zeggen dat er geen afschrijvingen plaatsvinden en de verpachter ten volle van die investeringen kan profiteren, en

b) de staat aan het einde van de pachtovereenkomst de activa die AS Tartu Agro op grond van de investeringsverbintenis heeft gefinancierd, niet verwerft en er evenmin een compensatie voor betaalt.

(389) Uit overweging 388 volgt dat:

a) indien de staat bij het verstrijken van de pachtovereenkomst niettemin de activa die in het kader van de investeringsverplichting zijn gefinancierd, verwerft of er een compensatie voor betaalt, dit een nieuwe maatregel kan inhouden die aan de staatssteunregels kan worden getoetst;

b) de nominale jaarlijkse waarde van […] EUR van de investeringsverbintenis als bedoeld in overweging 68, punt a), niet mag worden beschouwd als onderdeel van de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs (aangezien deze niet altijd werd nagekomen);

c) in plaats daarvan 100 % van het jaarlijkse bedrag van de investeringsverbintenis dat AS Tartu Agro in een bepaald jaar daadwerkelijk heeft betaald, moet worden beschouwd als onderdeel van de pachtprijs en worden toegevoegd aan de jaarlijkse pachtbetaling wanneer deze wordt vergeleken met de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen.

(390) Uit het bovenstaande volgt dat de in overweging 68, punt a), bedoelde investeringsverbintenis slechts tot het bedrag dat in de praktijk door AS Tartu Agro werd gefinancierd, mag worden opgeteld bij de jaarlijkse pachtbetalingen wanneer deze worden vergeleken met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen.

5.2.3.3.2.7. Looptijd en bepalingen inzake prijsaanpassingen — beoordeling van de economische gevolgen en marktconformiteit

(391) De looptijd van de pachtovereenkomst van 25 jaar is aanzienlijk langer dan de marktpraktijk. Met name in het geval van pachtovereenkomsten van het landbureau wordt deze over het algemeen vastgesteld op een vaste termijn van vijf jaar (zie overweging 112). In dit verband merkt de Commissie op dat:

a) de aanvankelijk overeengekomen jaarlijkse pachtprijs, die ten tijde van de toetreding van Estland tot de Europese Unie nog van toepassing was, […] EUR per kalenderjaar voor […] hectare bedroeg (overweging 85), en

b) de pachtovereenkomst geen voorwaarde bevat die automatische prijsaanpassingen zonder instemming van de partijen mogelijk maakt, aangezien de pachtovereenkomst alleen voorwaarden bevat waarnaar wordt verwezen in de overwegingen 63 tot en met 66, die de partijen in staat stellen de betaalde pachtprijs onder bepaalde voorwaarden aan te passen.

(392) Wat de onderhavige zaak en de voorwaarden van de pachtovereenkomst als bedoeld in de overwegingen 63 tot en met 67 betreft, is de Commissie van mening dat deze voorwaarden, op grond waarvan de partijen kunnen verzoeken om de pachtprijs met een redelijk bedrag te verlagen of te verhogen indien de door de pachter verschuldigde pachtprijs hoger is dan de inkomsten of meer dan de helft afwijkt van de redelijke pachtprijs die overeenkomt met de contractuele verplichtingen van beide partijen, geen toereikende en passende indexeringsvoorwaarde vormen. De voorwaarden van de pachtovereenkomst op grond waarvan de partijen een procedure kunnen starten om de pachtprijs te wijzigen, waarborgen niet dat de overeengekomen pachtprijs naar behoren aansluit op de marktprijzen.

(393) In de eerste plaats staat deze voorwaarde alleen aanpassingen van de pachtprijs toe indien de afwijking van het normale marktprijsniveau meer dan 50 % bedraagt.

(394) In de tweede plaats vereist zij dat de partijen een specifiek verzoek tot aanpassing van de pachtprijs indienen.

(395) In de derde plaats draagt zij het operationeel risico over van de pachter aan de verpachter, aangezien de pachtovereenkomst een voorwaarde bevatte die de pachter in staat stelde een verlaging van de pachtprijs te eisen indien deze hoger is dan de inkomsten uit het regelmatige beheer van het gepachte goed.

(396) Hieruit volgt dat de voorwaarde waarborgt dat de pachtovereenkomst gedurende de looptijd ervan in overeenstemming is met de marktprijs.

(397) Daarom is de Commissie van mening dat de looptijd van 25 jaar zonder bepalingen, zoals een indexeringsvoorwaarde, die de marktconformiteit zouden waarborgen, een kenmerk van de pachtovereenkomst is dat een wezenlijk effect heeft op de economische en financiële uitkomst van de pachtovereenkomst.

(398) De Commissie merkt bovendien op dat:

a) de Estse autoriteiten geen analyse vooraf hebben verstrekt aan de hand waarvan zou zijn beoordeeld of bij de oorspronkelijke pachtprijs voldoende rekening is gehouden met de looptijd van de pachtovereenkomst;

b) de gedetailleerde bepalingen van de oorspronkelijke pachtovereenkomst, die in de praktijk de economische en financiële gevolgen van de pachtovereenkomst bepalen, werden gesloten in het kader van de niet-openbare onderhandelingen toen AS Tartu Agro een entiteit in overheidsbezit was (overweging 47).

(399) In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat een onderneming dergelijke voorwaarden onder normale marktvoorwaarden niet had kunnen verkrijgen, aangezien bij de oorspronkelijk overeengekomen pachtprijs onvoldoende rekening wordt gehouden met de looptijd en het ontbreken van een indexeringsvoorwaarde.

(400) De Commissie concludeert dat de looptijd en de bepalingen waarnaar in de overwegingen 64, 65 en 66 wordt verwezen, kenmerken van de pachtovereenkomst zijn die een onderneming onder normale marktvoorwaarden niet had kunnen verkrijgen.

(401) Onder normale marktvoorwaarden zou een pachter, rekening houdend met de looptijd van de oorspronkelijke pachtovereenkomst, vanuit economisch, commercieel en financieel oogpunt geen rationele reden hebben gehad om zijn mogelijkheden voor prijsverhogingen te beperken aan de hand van de in de overwegingen 64, 65 en 66 genoemde voorwaarden.

(402) De Commissie is het ook niet eens met het argument van AS Tartu Agro dat de partijen bij een pachtovereenkomst niet in staat zijn een langetermijnovereenkomst voortdurend aan de marktomstandigheden aan te passen (zie overweging 192). De Commissie herinnert aan het beginsel van voorrang van het EU-recht ([73]) en aan het feit dat noch het nationale recht, noch een door een lidstaat ondertekende overeenkomst in strijd mag zijn met de staatssteunregels (zie ook overweging 285).

(403) Rekening houdend met het feit dat de pachtovereenkomst voorwaarden bevatte, zoals bedoeld in de overwegingen 64, 65 en 66, waarbij een deel van het operationeel risico van de pachter aan de verpachter werd overgedragen, waardoor de pachter een voordeel verkreeg, concludeert de Commissie dat de duur van de pachtovereenkomst een optioneel kenmerk van de pachtovereenkomst is, zodat het geen negatieve waarde heeft voor de verpachter, en dat de looptijd de waarde van het voordeel alleen kan doen toenemen wanneer het jaarlijkse bedrag van de pachtbetaling wordt vergeleken met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen die is gebaseerd op overeenkomsten met een kortere looptijd.

5.2.3.3.2.8. Verschil tussen de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen op de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie

(404) In 2004 bedroeg de laagste marktprijsbenchmark voor pachtprijzen 10 EUR per ha, op basis van het verslag-Uus Maa (overweging b), en overweging 128), aangezien de gegevens van het landbureau pas vanaf 2005 beschikbaar waren.

(405) Hieruit volgt dat de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen voor 2 839,50 ha bouwland 28 395 EUR zou zijn geweest. Voor 2 920,98 ha voor GLB-steun in aanmerking komende grond zou de jaarlijkse marktprijs 29 209,80 EUR zijn geweest.

([73]) Arrest van het Hof van Justitie van 15 juli 1964, Flaminio Costa/E.N.E.L, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

(406) In 2004 bedroeg de door AS Tartu Agro betaalde jaarlijkse pachtprijs, dat wil zeggen het bedrag van de pachtprijs exclusief grondbelasting of andere financiële verplichtingen, […] EUR (overweging 85), dat wil zeggen […] EUR per hectare bouwland (2 839,50 ha) (overweging 148) of […] EUR per hectare die in aanmerking komt voor GLB-steun ([…] ha).

(407) In het licht van overweging 390 moet, wanneer de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs wordt vergeleken met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen, de investeringsverbintenis (overweging 68, punt a)) worden opgenomen als onderdeel van de pachtprijs tot het bedrag dat door AS Tartu Agro is gefinancierd.

(408) AS Tartu Agro heeft in 2004 echter geen investeringen in grondverbeteringssystemen gefinancierd (overweging 99).

(409) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs ([…] EUR, […] EUR per hectare bouwland) in vergelijking met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen (29 209,80 EUR, 10 EUR per ha (laagste prijs volgens het verslag-Uus Maas, zie de overwegingen 128 en 332) onder de marktprijs lag.

(410) De conclusie over het bestaan van een voordeel blijft dezelfde als de marktprijsbenchmark, 10 EUR per ha, met 20 % wordt verlaagd (zoals voorgesteld in het verslag-Uus Maa), zodat rekening wordt gehouden met de maximale nauwkeurigheid van de taxaties (zie de overwegingen 132, 144 en 424).

(411) Alleen in een contrafeitelijke situatie, waarin AS Tartu Agro de investeringsverbintenis als nominale jaarlijkse waarde van […] EUR per jaar zou hebben gefinancierd, zou de pachtprijs hoger zijn geweest dan de marktprijsbenchmark, dat wil zeggen 10 EUR per ha.

(412) Gelet op de looptijd van de pachtovereenkomst van 25 jaar en de gunstige voorwaarden voor toekomstige prijsverhogingen die een onderneming onder normale marktvoorwaarden niet had kunnen verkrijgen (overweging 399), volgt hieruit dat de pachtovereenkomst AS Tartu Agro op de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie een economisch voordeel opleverde.

5.2.3.3.2.9. Verschil tussen de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen ten tijde van de heronderhandelde pachtprijzen sinds de toetreding van Estland tot de Europese Unie

(413) Omdat over het bedrag van de pachtprijs na de toetreding opnieuw werd onderhandeld of dit eenzijdig werd verhoogd (zie punt 2.5.4), beoordeelt de Commissie of de herziene pachtprijzen in overeenstemming waren met de marktbenchmark.

(414) Sinds 2005 is, in het licht van overweging 335, de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen gebaseerd op de gegevens van het landbureau over de mediane pachtprijzen in Estland, zoals weergegeven in overweging 111.

(415) In het licht van de conclusies in punt 5.2.3.3.2.6 over het omzetten van de pachtprijs in EUR per ha en over de marktconformiteit en de economische relevantie van de financiële verplichtingen, moeten de volgende omzettingen en aanpassingen worden doorgevoerd om het verschil te berekenen tussen de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen, te weten de gegevens van het landbureau, en de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs:

a) De daadwerkelijke betaalde pachtprijs in 2014 ([…] EUR), die hoger was dan de overeengekomen pachtprijs ([…] EUR), te weten […] EUR, moet worden toegewezen als een vertraagde betaling voor het jaar 2012, toen de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pacht lager was dan overeengekomen.

b) Het jaarlijkse bedrag van de investeringsverbintenis die daadwerkelijk door AS Tartu Agro is gefinancierd en gedragen, moet worden opgeteld bij de door AS Tartu Agro betaalde jaarlijkse pachtgelden (overweging 99).

c) Het jaarlijkse bedrag van de pachtprijs, dat wil zeggen de pachtprijs en het in het vorige punt toegevoegde bedrag, dat Tartu Agro daadwerkelijk heeft betaald (in EUR per jaar), moet worden omgezet in EUR per hectare door het te delen door het aantal hectare dat in een bepaald jaar voor GLB-steun in aanmerking kwam; of als alternatief moeten de hectaren die in een bepaald jaar voor GLB-steun in aanmerking kwamen, worden vermenigvuldigd met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen, dat wil zeggen de gegevens van het landbureau.

(416) Wanneer het verschil wordt berekend tussen de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en wat AS Tartu Agro destijds onder normale marktvoorwaarden had moeten betalen, blijkt hieruit dat de pachtprijzen waarover opnieuw werd onderhandeld en die eenzijdig werden verhoogd, sinds 2005, toen de jaarlijkse pachtprijs werd aangepast zoals weergegeven in de onderstaande tabel (zie tabel 18), onder de marktprijsbenchmark lagen:

Tabel 18

Pachtprijs vergeleken met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen op het moment dat de jaarlijkse pachtprijs door de partijen werd aangepast

Jaar	Betaalde jaarlijkse pachtprijs	Investeringsverbintenis (door AS Tartu Agro gefinancierd bedrag)	Pachtprijs vergelijkbaar met de benchmarkprijs	Marktprijsbenchmark	Voor GLB-steun in aanmerking komend areaal Benchmarkprijs in 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) De Commissie concludeert derhalve dat de partijen een pachtprijs zijn overeengekomen, die — zelfs indien verhoogd met het jaarlijkse bedrag van de door AS Tartu Agro gefinancierde investeringsverbintenis — nog steeds lager is dan de prijs die AS Tartu Agro destijds, vanaf het moment van toetreding van Estland tot de Europese Unie, onder normale marktvoorwaarden had moeten betalen.

5.2.3.3.2.10. Verschil tussen de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen sinds 2005

(418) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat het verschil tussen de door AS Tartu Agro betaalde jaarlijkse pachtprijs en de marktprijs het gevolg is van:

a) de aanvankelijk overeengekomen pachtprijs onder de marktbenchmark (punt 5.2.3.3.2.8);

b) gunstige voorwaarden met betrekking tot de looptijd en de voorwaarden voor aanpassing van de prijs (punt 5.2.3.3.2.7), en

c) overeengekomen herziene pachtprijzen die onder de marktprijs lagen (punt 5.2.3.3.2.9).

(419) Hieruit volgt dat, wat betreft de berekening van het verschil tussen de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en wat AS Tartu Agro destijds onder normale marktvoorwaarden had moeten betalen (zie overweging 291), de door AS Tartu Agro betaalde jaarlijkse pachtprijs en de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen moeten worden vergeleken om te bepalen of de grond tegen gunstige voorwaarden aan AS Tartu Agro werd verpacht.

(420) De in overweging 415 beschreven omzettingen en aanpassingen moeten worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat het verschil tussen de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen, dat wil zeggen de gegevens van het landbureau, en de werkelijke pachtprijs die AS Tartu Agro heeft betaald, gebaseerd is op vergelijkbare waarden.

(421) De Commissie merkt op dat het voordeel duidelijkheidshalve op jaarbasis wordt beoordeeld, hoewel het vermeende voordeel aan AS Tartu Agro werd toegekend toen de grond onder de marktprijs aan AS Tartu Agro werd verpacht, dat wil zeggen tweemaal per jaar, op 1 juli en 1 december, toen de pacht onder de marktprijs moest worden betaald (zie overweging 508).

(422) Zoals blijkt uit de volgende tabel (zie tabel 19), lag de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs van 2015 tot en met 2019, vermeerderd met het bedrag van de verbintenis voor investeringen in grondverbeteringssystemen die AS Tartu Agro daadwerkelijk had betaald, onder de jaarlijkse marktprijsbenchmark.

Tabel 19

Door AS Tartu Agro betaalde jaarlijkse pachtprijs vergeleken met de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen

Jaar	Betaalde pachtprijs (EUR/jaar)	Daadwerkelijk door AS Tartu Agro gefinancierde investeringsverbintenis (EUR/jaar)	Marktprijsbenchmark (EUR/ha) (landbureau)	Hectaren (voor GLB-steun in aanmerking komende grond)	Marktbenchmark (EUR/ha) (landbureau)	Verschil (EUR/jaar)
Kolom	A (overweging 85)	B (overweging 99)	C = D * E	D (overweging 87)	E (overweging 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) Aangezien de pachtovereenkomst niet marktconform was wat de pachtprijs, de looptijd, de indexeringsvoorwaarden (punt 5.2.3.3.2.7) en de handhaving (punt 5.2.3.4) ervan betreft, werd de grond uit hoofde van de pachtovereenkomst onder de marktprijs aan AS Tartu Agro verpacht. De Commissie concludeert dat het verschil, met name in vergelijking met de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs, zoals weergegeven in bovenstaande tabel, een voordeel aantoont bij de prijsstelling van de door de Estse autoriteiten uitgevoerde pachtovereenkomst.

5.2.3.3.2.10.1. Gevoeligheidsanalyse met betrekking tot de juiste marktprijsgegevens

(424) Een gevoeligheidsanalyse is een methode die wordt gebruikt om te bepalen hoe verschillende variabelen of factoren in een model of systeem het resultaat kunnen beïnvloeden. Dit houdt in dat één variabele tegelijk wordt gewijzigd om te zien in hoeverre het resultaat verandert. In dit verband merkt de Commissie met betrekking tot de gevoeligheid van het prijsverschil voor de nauwkeurigheid van de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen op dat de conclusie dezelfde blijft, ook al zou de passende marktpachtprijs met 20 % worden verlaagd. De Commissie merkt daarnaast op dat:

a) in het verslag-Uus Maa is vermeld dat de taxatie van middelhoge nauwkeurigheid is en dat de werkelijke pacht met ± 20 % kan afwijken;

b) in het meest recente deskundigenverslag (ook al bevat het alleen een raming voor 2020), het verslag-Domus, is vermeld dat de nauwkeurigheid van de taxatie ± 10 % is;

c) uit de kwaliteitsinformatie blijkt dat de in het kader van de pachtovereenkomst verpachte grond van hogere kwaliteit is dan de door het landbureau verpachte grond.

5.2.3.3.2.10.2. Gevoeligheidsanalyse met betrekking tot de andere beschikbare bronnen van marktprijzen

(425) Wat de gegevens van het landbureau betreft, merkt de Commissie op dat deze de gerealiseerde marktprijzen voor de pacht van door de overheid verpachte landbouwgrond weergeven. Hieruit volgt dat, aangezien de verpachter de overheid is, deze in casu de relevante grondpachtmarkt weergeven, dat wil zeggen de reeks transacties die het beste met de pachtovereenkomst kan worden vergeleken, die pas na 2004 beschikbaar is.

(426) Wat de consistentie van de beschikbare benchmarks voor de pachtprijs betreft, merkt de Commissie op dat:

a) in het verslag-Pindi Kinnisvara van 12 april 2013 wordt opgemerkt dat vernieuwingen van lopende overeenkomsten en nieuwe overeenkomsten werden gesloten tegen prijzen tussen 50 en 100 EUR per ha en soms, in logistiek goed gelegen en concurrerende gebieden, tegen hogere prijzen;

b) in het verslag-Uus Maa wordt vermeld dat de prijs voor de periode 2010-2014 tussen 30 en 50 EUR per ha lag, wat wil zeggen dat in het verslag-Pindi Kinnisvara hogere marktprijzen worden vermeld dan in het verslag-Uus Maa;

c) in de gegevens van het landbureau een prijs van 80,39 EUR per ha wordt vermeld voor 2012 en 122,31 EUR per ha voor 2013, en

d) de prijs voor het jaar 2012 volgens Statistics Estonia 26 EUR per ha bedroeg.

(427) De Commissie concludeert dat het verslag-Pindi Kinnisvara, dat in opdracht van AS Tartu Agro werd opgesteld en door de Estse autoriteiten werd ingetrokken, niet in tegenspraak is met de gegevens van het landbureau. Uit de gegevens van het landbureau zouden hogere pachtprijzen moeten blijken dan uit het verslag-Pindi Kinnisvara, omdat openbare pachtovereenkomsten een hoger prijspeil hebben dan particuliere pachtovereenkomsten (overweging 314) en de waarnemingen in het verslag-Pindi Kinnisvara niet beperkt zijn tot openbare pachtovereenkomsten, terwijl de gegevens van het landbureau dat wel zijn.

(428) Wat het verslag-Uus Maa betreft, concludeert de Commissie dat het een redelijke, coherente en prudente marktprijsbenchmark voor pachtprijzen bevat, aangezien zijn prijsbereiken dicht bij de gegevens van Statistics Estonia liggen, die om de in overweging 109 uiteengezette en door het verslag-Uus Maa (overweging 135) bevestigde redenen een prijsraming vertegenwoordigen die lager is dan de marktprijs. Zoals hierboven uiteengezet, is het verslag-Uus Maa echter de beste beschikbare prijsbenchmark voor het jaar 2004, en kan deze nog steeds als betrouwbaar worden beschouwd.

(429) Wat het verslag-Domus betreft, merkt de Commissie op dat de taxatiedatum ([74]) ervan 18 februari 2020 is en dat dit verslag geen prijsramingen met terugwerkende kracht voor de pachtgrond bevat.

(430) De Commissie concludeert dat het verslag-Domus weinig relevant is (overweging 313) voor dit onderzoek, aangezien het ramingen bevat voor het jaar 2020 waarop dit onderzoek geen betrekking heeft (zie de overwegingen 15 en 144).

(431) De samenvatting van de beschikbare prijsgegevens is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 20

Beschikbare bronnen van prijsgegevens voor het jaar 2014

Jaar 2014	EUR/ha	Soort gegevensbron	Opmerking
Enkele areaalbetaling	114,09	Steun in de vorm van een enkele areaalbetaling ontvangen door de pachter	Inkomsten voor de pachter, volgens de deskundigen volgen de pachtprijzen van de grond het niveau van de enkele areaalbetalingen nauw.
Statistics Estonia	58	Statistische gegevens in het district Tartu	Volgens deskundigen en Estland zijn de marktprijzen in werkelijkheid hoger dan de statistische gegevens (zie overweging 304). Voorts zijn de gegevens niet beperkt tot openbare pachtovereenkomsten, waarvoor een hogere prijs wordt verlangd dan voor particuliere pachtovereenkomsten.

([74]) De taxatiedatum is de datum waarop het resultaat van de taxatie (de pachtprijs) wordt gerapporteerd.

Jaar 2014	EUR/ha	Soort gegevensbron	Opmerking
Pindi Kinnisvara	50-100, meer dan 100	Deskundigenonderzoek gebaseerd op de op de markt waargenomen prijzen	Voor logistiek goed gelegen en concurrerende gebieden kunnen de pachtprijzen hoger zijn dan 100 EUR per hectare.
Pindi Kinnisvara	20-30	Deskundigenonderzoek met betrekking tot de kenmerken van het gebied	Deskundigenonderzoek, rekening houdend met het feit dat 90 % van de grond bouwland is op een aantrekkelijke locatie in het district Tartu en met een investeringsverbintenis van 104 EUR per hectare (in het verslag wordt geen taxatiedatum vermeld en wordt niet uitgelegd hoe de investeringsverbintenis van 104 EUR in de prijsraming in aanmerking is genomen) (zie overweging 116).
Uus Maa	50	Deskundigenonderzoek gebaseerd op de op de markt waargenomen prijzen	50 EUR per hectare is de geraamde prijs aan het einde van de tijdspanne. De prijsraming is 20 % nauwkeurig. (In het verslag wordt niet uitgelegd hoe de prijsniveaus voor de jaren na de toetreding zijn geraamd).
Landbureau	109,85	Gemiddelde van mediane transacties in Estland	Prijsgegevens over daadwerkelijke openbare pachtovereenkomsten in Estland (zie overweging 425).

(432) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie, mede gezien het feit dat de steun in de vorm van enkele areaalbetalingen een factor is die van invloed is op de pachtprijzen van grond, dat andere prijsramingen de conclusie niet ondermijnen dat het prijsniveau dat is geraamd aan de hand van de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen, dat wil zeggen de gegevens van de landbureau, de meest nauwkeurige prijsraming vanaf 2005 oplevert.

5.2.3.3.2.10.3. Gevoeligheidsanalyse met betrekking tot de looptijd

(433) De Commissie:

a) erkent in het licht van overweging 112 dat de gegevens van het landbureau in beginsel gebaseerd zijn op pachtovereenkomsten met een looptijd van 5 jaar, terwijl de pachtovereenkomst in kwestie een looptijd van 25 jaar heeft;

b) is van mening dat de pachtovereenkomst geen adequate indexeringsvoorwaarde bevat (overweging 397), ondanks het feit dat de pachtprijs van de overeenkomst is gewijzigd en deze afhankelijk is van de steun in de vorm van enkele areaalbetalingen.

(434) Wat betreft het verschil in looptijd tussen de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs en de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen in de gegevens van het landbureau, is de Commissie van mening dat een voorzichtige benadering erin bestaat het verschil tussen de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs te vergelijken met de marktprijs die om de vijf jaar wordt vastgesteld.

(435) Een marktprijsbenchmark die om de vijf jaar wordt vastgesteld, stemt overeen met de marktpraktijk van het landbureau en komt dus overeen met de pachtprijs die een particuliere marktdeelnemer in normale mededingingsomstandigheden had kunnen vaststellen.

(436) De Commissie merkt op dat met deze benadering het prijsrisico van het voordeel wordt uitgesloten (zie overweging 294).

(437) Bovendien geldt voor deze benadering dat:

a) deze overeenkomt met een contrafeitelijke situatie waarin de grond waarop de pachtovereenkomst betrekking heeft, onder vergelijkbare voorwaarden zou zijn verpacht als de staat volgens de normale praktijk grond verpacht via het landbureau, en

b) hierbij rekening wordt gehouden met het feit dat het enige relevante bewijsmateriaal de informatie is die beschikbaar was en de ontwikkelingen die voorzienbaar waren op het moment dat de pachtovereenkomst door de partijen werd gewijzigd.

(438) Uit de tabel waarnaar wordt verwezen in overweging 422 (zie tabel 19) blijkt dat, zelfs indien de marktprijs-benchmark voor pachtprijzen voor 2005, 2010 en 2015 zou worden vastgesteld, de door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs lager zou zijn dan de marktprijs die Tartu Agro onder normale marktvoorwaarden zou hebben betaald.

(439) De Commissie concludeert dat, zoals aangetoond, de conclusie over het bestaan van een voordeel dezelfde blijft, ook al wordt de passende marktpachtprijs om de vijf jaar vastgesteld.

5.2.3.3.2.11. Subsidiair argument van AS Tartu Agro dat het vermeende voordeel werd opgeheven toen Estland zijn aandelen in AS Tartu Agro verkocht

(440) AS Tartu Agro heeft subsidiair aangevoerd dat het vermeende voordeel zou zijn opgeheven als gevolg van de privatisering en de fusie. Voorts voert AS Tartu Agro aan dat de maatregelen, de privatisering en de fusie als één transactie moeten worden beschouwd.

(441) De Commissie merkt ten eerste op dat de fusie geen activatransactie was, maar een aandelentransactie. OÜ Tartland is gefuseerd tot AS Tartu Agro, wat betekent dat de juridische continuïteit tussen AS Tartu Agro en de gefuseerde entiteit duidelijk en ononderbroken is. Hieruit volgt dat AS Tartu Agro in alle opzichten de rechtsopvolger is van de vorige rechtspersoon met dezelfde naam, AS Tartu Agro. Het voordeel wordt op geen enkele wijze opgeheven, maar komt terecht bij AS Tartu Agro, dat wegens rechtsopvolging wordt geacht dezelfde rechtspersoon te zijn.

(442) Wat ten tweede het argument van AS Tartu Agro betreft dat de fusie en de oorspronkelijke pacht van grond één transactie zouden zijn en dat met de privatisering elk voordeel zou zijn opgeheven, erkent de Commissie dat opeenvolgende overheidsmaatregelen voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU in bepaalde gevallen als één enkele maatregel kunnen worden beschouwd, met name wanneer deze, gelet op de chronologie en de doeleinden ervan alsook op de toestand waarin de onderneming zich ten tijde van die maatregelen bevond, zo nauw met elkaar verbonden zijn dat zij onmogelijk afzonderlijk kunnen worden bezien.

(443) De Commissie merkt op dat er in de onderhavige zaak geen bewijs is ter ondersteuning van het in de overwegingen 226 en 227 bedoelde argument van AS Tartu Agro dat de pacht, de privatisering en de fusie als één transactie moeten worden beschouwd, omdat Estland zijn verkoopinkomsten wilde maximaliseren door de grond onder de marktprijs te verpachten.

(444) De privatisering vond niet onmiddellijk na het sluiten van de pachtovereenkomst plaats. Voorts merkt de Commissie op dat er geen vermoeden van algemene toepassing bestaat dat louter de verkoop van een onderneming die steun geniet, de economische gevolgen van de steun tenietdoet.

(445) De Commissie merkt bovendien op dat ([75]):

a) overeenkomstig het administratieve besluit om de aandelen van AS Tartu Agro aan OÜ Tartland te verkopen, het bod van OÜ Tartland werd geselecteerd omdat dit hogere investeringsverbintenissen bevatte dan dat van de bieder met de hoogste geboden aankoopprijs;

b) de verkoopovereenkomst verbintenissen bevatte om de werkgelegenheid in stand te houden en de landbouwproductie voort te zetten, zoals in de verkoopovereenkomst nader werd gespecificeerd, en

([75]) De Commissie merkt op dat zij in het kader van dit besluit niet beoordeelt of in het kader van de privatisering aanvullende steun is verleend, maar dat zij zich bij de beoordeling van het voordeel beperkt tot het toepassingsgebied van het inleidingsbesluit.

c) de verkoopovereenkomst verplichtingen voor de koper bevatte om investeringen te doen of AS Tartu Agro zodanig te beheren dat het binnen een in de verkoopovereenkomst bepaalde periode van vijf jaar investeringen zou doen (punt 2.5.3).

(446) De Commissie merkt op dat het hoogste aankoopbod niet is geselecteerd (overweging 72). Bovendien verplichtten de selectiecriteria, namelijk het bedrag van de door AS Tartu Agro beheerde of gedane investeringen, OÜ Tartland niet om extra kapitaal te investeren, maar alleen om de investeringen van AS Tartu Agro te beheren.

(447) Daarnaast omvatte de verkoopovereenkomst investerings-, werkgelegenheids- en productieverbintenissen waarmee publieke doelstellingen worden nagestreefd. Een particuliere investeerder zou deze verbintenissen bij de verkoop van zijn activa niet in een verkoopovereenkomst hebben opgenomen.

(448) Daarom is de Commissie van mening dat de pachtovereenkomst niet louter een voorbereidende handeling voor de privatisering is, zoals AS Tartu Agro beweert, en dat de pacht en de privatisering twee afzonderlijke transacties zijn. Bovendien blijkt uit de privatisering niet dat Estland bij het verpachten van de grond als particuliere investeerder zou hebben gehandeld.

(449) De Commissie is van mening dat een normale marktdeelnemer niet bereid zou zijn geweest investeringsverbintenissen te verkiezen boven een hogere verkoopprijs of gedetailleerde voorwaarden op te nemen over het toekomstige gemiddelde aantal werknemers. De Commissie concludeert dat uit de uitvoering van de privatisering niet blijkt dat de verkoopprijs van de aandelen van AS Tartu Agro de gevolgen van de vermeende steun volledig zou hebben weerspiegeld en dat de privatisering verder moet worden onderzocht.

(450) Tot slot merkt de Commissie op dat de handhaving van de oorspronkelijke pachtovereenkomst, namelijk de wijzigingen waarbij de pachtprijs onder de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen is vastgesteld, na de fusie en de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie heeft plaatsgevonden.

(451) In het licht van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de privatisering en de fusie het voordeel niet hebben opgeheven, zoals AS Tartu Agro beweert.

5.2.3.4. Marktconformiteit van de handhaving van de pachtovereenkomst

(452) Er kan sprake zijn van een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU indien de uitvoering van de pachtovereenkomst door Estland niet in overeenstemming is met de normale marktpraktijken en indien dit de kosten verlaagt die normaliter in de begroting van AS Tartu Agro zouden zijn opgenomen.

(453) In deze zaak merkt de Commissie het volgende op:

a) Ten eerste bevatte de oorspronkelijke pachtovereenkomst een voorwaarde (overwegingen 62 tot en met 67) dat de pachtprijs één keer per jaar onder bepaalde voorwaarden werd herzien, maar vonden dergelijke herzieningen niet systematisch plaats, aangezien drie keer opnieuw over de pachtprijs werd onderhandeld en de pachtprijs drie keer werd aangepast (overweging 76).

b) Ten tweede maakte de oorspronkelijke pachtovereenkomst wijzigingen mogelijk wanneer een wijziging voortvloeit uit wetgeving, zodat, toen de staatssteunregels van de EU in 2004 in Estland in werking traden, de oorspronkelijke pachtovereenkomst wijzigingen mogelijk zou hebben gemaakt zonder instemming van de partijen, maar hebben dergelijke verhogingen van de pacht niet plaatsgevonden.

c) Ten derde is de pachtprijs, ook al is de oorspronkelijke pachtovereenkomst gewijzigd en de jaarlijkse pachtprijs sinds 2004 gestegen, nog steeds lager dan de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen ([76]) (punten 5.2.3.3.2.4 en 5.2.3.3.2.5).

(454) De Commissie concludeert daarom dat Estland tijdens de periode waarop het besluit betrekking heeft, niet alle mogelijkheden voor een verhoging van de pachtprijs heeft benut die op grond van de pachtovereenkomst mogelijk waren.

(455) Een onder normale voorwaarden van een markteconomie handelende particuliere marktdeelnemer zou gebruik hebben gemaakt van de beschikbare mogelijkheden om de prijs te verhogen.

([76]) De verwijzing naar de wijzigingen van de pachtovereenkomst omvat niet de wijziging die Estland heeft aangebracht om aan het oorspronkelijke besluit te voldoen.

(456) De pachtovereenkomst werd dus niet alleen voordelig vanwege het aanvankelijk overeengekomen prijsniveau van de pachtprijs en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt of prijsstijgingen, maar ook als gevolg van het handelen van Estland of veeleer het niet-handelen van Estland van 2004 tot en met 31 december 2019.

5.2.3.5. Conclusie over het bestaan van een voordeel

(457) De Commissie concludeert dat de maatregelen een voordeel hebben opgeleverd voor AS Tartu Agro in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(458) De pachtovereenkomst en de handhaving ervan leveren een economisch voordeel op voor AS Tartu Agro vanaf de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie tot en met 31 december 2019. Het voordeel bestaat in een pachtovereenkomst met een looptijd van 25 jaar waarbij landbouwgrond onder de marktprijs ter beschikking wordt gesteld die een onderneming onder normale marktvoorwaarden niet had kunnen verkrijgen ([77]) (overwegingen 423 en 454, 455 en 456).

5.2.4. *Selectiviteit*

(459) De maatregelen voldoen niet aan de criteria voor een regeling omdat de pachtgrond hierbij niet wordt verstrekt aan een begunstigde die op algemene en abstracte wijze is uitgedrukt, maar aan één onderneming die specifiek is geselecteerd en genoemd in de oorspronkelijke pachtovereenkomst, omdat de maatregelen voorts verband houden met een specifieke pacht van grond die door de pachter wordt beheerd en omdat de voorwaarden voor het bepalen van de economische en financiële gevolgen van de pachtovereenkomst het resultaat waren van de onderhandelingen tussen de verpachter en de pachter.

(460) Hieruit volgt dat de maatregelen, aangezien zij een voordeel verschaffen aan één enkele onderneming, AS Tartu Agro, terwijl andere ondernemingen die zich in een vergelijkbare juridische en feitelijke situatie bevinden, niet hetzelfde vermeende voordeel ontvangen, individuele steun zijn.

(461) In geval van individuele steun is de vaststelling van het economische voordeel in beginsel voldoende om het vermoeden te staven dat een maatregel selectief is ([78]). Dit is zo ongeacht het feit of er op de desbetreffende markten exploitanten aanwezig zijn die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Bijgevolg concludeert de Commissie dat de maatregelen selectief zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

5.2.5. *Verstoring van de mededinging en van het handelsverkeer tussen de EU-lidstaten*

(462) Door een voordeel te verlenen, versterkt de maatregel de concurrentiepositie van de begunstigde op de markt. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie wijst het enkele feit dat de concurrentiepositie van een onderneming wordt versterkt ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen, doordat deze onderneming een economisch voordeel verleend krijgt dat zij anders bij de normale bedrijfsuitoefening niet zou hebben gekregen, op een mogelijke verstoring van de concurrentie ([79]).

(463) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt een voordeel voor een onderneming het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden wanneer de onderneming actief is op een markt die openstaat voor handelsverkeer binnen de EU ([80]).

(464) De handel binnen de EU vindt plaats in de primaire landbouwsector, waarin de begunstigde actief is, en die sector staat open voor concurrentie op EU-niveau en is derhalve vatbaar voor de gevolgen van maatregelen ten gunste van de productie in een of meer lidstaten. Voorts merkt de Commissie op dat de landbouwproductiecapaciteit in verband met landbouwgrond het voorwerp is van handel en investeringen binnen de Europese Unie. De Commissie merkt met name op dat AS Tartu Agro actief is in een sector waarin ondernemingen voornamelijk kmo's zijn. De maatregelen kunnen derhalve de mededinging vervalsen of dreigen die te vervalsen en kunnen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

([77]) Zie arrest van het Gerecht van 13 juli 2022, T-150/20, Tartu Agro/Commissie, ECLI:EU:T:2022:443, punt 35.

([78]) Arrest van het Gerecht van 29 september 2021, TUIfly GmbH/Commissie, T-447/18, ECLI:EU:T:2021:625, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook arrest van het Hof van Justitie van 4 februari 2016, Orange/Commissie, C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:78, punt 64.

([79]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209.

([80]) Zie met name arrest van het Hof van Justitie van 13 juli 1988, Franse Republiek/Commissie van de Europese Gemeenschappen, 102/87, ECLI:EU:C:1988:391, en arrest van het Gerecht van 28 oktober 2015, Hammar Nordic Plugg AB/Europese Commissie, T-253/12, ECLI:EU:T:2015:81, punt 123.

5.2.6. *Conclusie inzake het bestaan van steun*

(465) De Commissie concludeert dat gedurende de periode waarop dit besluit betrekking heeft (overweging 240), de pachtovereenkomst en de wijzigingen en de handhaving ervan steun verlenen aan AS Tartu Agro, omdat:

a) de maatregelen aan de staat kunnen worden toegerekend en uit staatsmiddelen worden bekostigd (punt 5.2.1);

b) hiermee een selectief (punt 5.2.4) voordeel (punt 5.2.3.5) wordt verleend aan AS Tartu Agro, een onderneming (punt 5.2.2), en

c) de maatregelen de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden (punt 5.2.5).

(466) Hieruit volgt dat de maatregelen aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU voldoen en dus staatssteun vormen.

5.3. **Rechtmatigheid van de steun**

(467) De pachtovereenkomst tussen het ministerie en AS Tartu Agro werd in 2000 gesloten en bestond dus al voordat Estland toetrad tot de Europese Unie.

(468) De overeenkomst voldoet echter niet aan de voorwaarden om als bestaande steun te worden beschouwd in de zin van artikel 1, punt b), van Verordening (EU) 2015/1589 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 VWEU, gelezen in samenhang met bijlage IV bij de Akte van Toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije ([81]), omdat volgens bijlage IV, hoofdstuk 4, Landbouw, punt 4, binnen vier maanden na de datum van toetreding kennis moet worden gegeven van de steunmaatregel aan de Commissie om als bestaande steun te worden beschouwd, en alle andere steun als nieuwe steun wordt beschouwd.

(469) Omdat een dergelijke kennisgeving als bedoeld in overweging 468 niet heeft plaatsgevonden, zijn de onderhavige maatregelen nieuwe steun in de zin van artikel 1, punt c), van Verordening (EU) 2015/1589. In het licht van het bovenstaande wordt met de maatregelen onrechtmatige steun verleend, omdat nieuwe steun in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering is gebracht, aangezien de Estse autoriteiten, door de maatregelen niet aan te melden alvorens deze uit te voeren, hun verplichtingen uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU niet zijn nagekomen.

5.4. **Verenigbaarheid van de steun**

(470) Staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is doorgaans onverenigbaar met de werking van de interne markt, tenzij voor de maatregel een van de afwijkingen kan gelden waarin wordt voorzien in het Verdrag.

(471) De in overweging 28 bedoelde maatregelen zijn geen steunregeling, maar vormen ad-hocsteun, omdat de pachttransactie steun zou verlenen aan een onderneming, AS Tartu Agro, die in de oorspronkelijke pachtovereenkomst als pachter is genoemd.

(472) Op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU kunnen steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(473) Derhalve moet steun die op grond van die bepaling van het Verdrag verenigbaar is, i) bijdragen tot de ontwikkeling van een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën en mag die steun ii) de mededinging niet vervalsen op een wijze die strijdig is met het gemeenschappelijk belang.

(474) Volgens de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun ([82]) moet alle onrechtmatig verleende steun in de zin van artikel 1, punt f), van Verordening (EU) 2015/1589, worden getoetst aan de bepalingen die van kracht waren op het ogenblik waarop de steun werd verleend.

([81]) PB L 236 van 23.9.2003, blz. 17.
([82]) PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.

(475) Hoewel Estland geen argumenten inzake verenigbaarheid heeft aangevoerd, voert AS Tartu Agro aan dat de staatssteun verenigbaar zou zijn met de interne markt, vanwege de economische situatie waarin de pachtovereenkomst werd gesloten en het feit dat AS Tartu Agro activiteiten voor de vermeerdering van zaden verrichtte die voldeden aan de OESO-normen en diende als leer- en testlocatie voor de Estse Universiteit van levenswetenschappen (overwegingen 228, 229 en 230).

(476) De Commissie merkt op dat, aangezien AS Tartu Agro actief is in de sectoren bosbouw en primaire landbouw, de maatregel moet worden onderzocht in het licht van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2000-2006 ([83]) (hierna: "richtsnoeren 2000-2006") en de daaropvolgende richtsnoeren (overweging 480).

(477) De Commissie merkt op dat de pachtovereenkomst geen elementen bevat die een verbetering zouden opleveren die de markt zelf niet kan verwezenlijken of die het gedrag van AS Tartu Agro zodanig zouden veranderen dat het bijkomende activiteiten zou ondernemen die het zonder de steun niet zou uitvoeren, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze zou uitvoeren.

(478) Over het algemeen geldt staatssteun in de vorm van onevenredig lage pachtprijzen als exploitatiesteun, omdat de steun de normale exploitatiekosten van de begunstigde vermindert.

(479) Exploitatiesteun wordt prima facie als onverenigbaar met de interne markt beschouwd, in het bijzonder op grond van artikel 107, lid 3, punt c), VWEU ([84]).

(480) Hieruit volgt dat de maatregelen een vastgesteld marktfalen niet aanpakken. De negatieve verstorende effecten op de mededinging en het handelsverkeer wegen derhalve zwaarder dan de mogelijke positieve effecten van de maatregelen. De Commissie meent derhalve dat deze maatregel op grond van de richtsnoeren 2000-2006 niet verenigbaar kan worden verklaard. Deze maatregelen kunnen evenmin verenigbaar worden verklaard op basis van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013 ([85]), de richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 ([86]) en de richtsnoeren van de Commissie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2022 ([87]), die momenteel van kracht zijn.

(481) Met betrekking tot de argumenten van AS Tartu Agro dat elk mogelijk voordeel een compensatie zou zijn voor zijn diensten en van strategisch belang zou zijn voor Estland, merkt de Commissie op dat, hoewel de pachtovereenkomst voorwaarden bevatte die AS Tartu Agro verplichtten om in de primaire landbouwsector actief te zijn, de pachtovereenkomst of de verkoopovereenkomst geen kwantificeerbare openbaredienstverplichtingen bevatte. De pachtovereenkomst en de verkoopovereenkomst verplichtten AS Tartu Agro alleen om actief te zijn in de primaire landbouwsector en om een specifiek aantal werknemers in dienst te houden.

(482) Bovendien hebben de Estse autoriteiten niet aangevoerd en zijn er geen andere aanwijzingen dat AS Tartu Agro sinds 2004 specifieke openbaredienstverplichtingen zou hebben gehad.

(483) Bovendien is de primaire landbouwproductie in Estland verricht in een marktomgeving. Met name de pacht van de landbouwgrond houdt verband met een economische activiteit. Wat betreft de argumenten betreffende het belang van AS Tartu Agro voor de vermeerdering van zaden in overeenstemming met de OESO-normen en voor leren en testen (overwegingen 228, 229 en 230), waren die doelstellingen geen duidelijk omschreven openbaredienstverplichtingen. Bovendien wordt een eventuele compensatie voor deze diensten in de vorm van een pachtprijs die lager is dan de marktprijs, met name door de pachtprijs te koppelen aan enkele areaalbetalingen (overweging 80), niet op objectieve en transparante wijze berekend en vastgesteld. Hoewel de goederen of diensten in verband met zaaigoed, tests of onderzoek zouden zijn gefinancierd door de verkoop van een entiteit die profiteert van de pachtovereenkomst met een prijs onder de marktwaarde, werden deze diensten niet verworven door middel van een transparante en niet-discriminerende inschrijvingsprocedure (punt 5.2.3.1).

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

([84]) Arrest van het Hof van Justitie van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punt 30; arrest van het Hof van Justitie van 9 juni 2011, Comitato "Venezia vuole vivere"/Commissie, gevoegde zaken C-71/09 P, C-73/09 P en C-76/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, punt 136, en arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, punt 48.

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

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

([87]) PB C 485 van 21.12.2022, blz. 1.

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

(485) De Commissie concludeert daarom dat het verpachten van de grond aan AS Tartu Agro door het ministerie staatssteun vormt (punt 5.2.6) en dat deze op basis van artikel 107, lid 1, VWEU onrechtmatig is (punt 5.3) en onverenigbaar (overweging 484) met de interne markt.

5.5. **Terugvordering**

(486) Krachtens het VWEU en de vaste rechtspraak van de Unierechter is de Commissie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer zij heeft vastgesteld dat deze onverenigbaar is met de interne markt ([88]). De Unierechter heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ([89]).

(487) In dit verband hebben de Unierechters geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten op de interne markt genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([90]).

(488) Overeenkomstig de rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 het volgende bepaald: "Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen".

(489) Dus gezien het feit dat de maatregel in kwestie is uitgevoerd in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, en moet worden beschouwd als onrechtmatige en onverenigbare steun, moet zij worden teruggevorderd om de toestand van vóór de steunverlening op de markt te herstellen.

(490) In het licht van overweging 489 en rekening houdend met het feit dat de Estse autoriteiten op basis van het oorspronkelijke besluit een terugvordering hebben uitgevoerd, moeten de Estse autoriteiten hun standstillverplichting nakomen en bepalen of het reeds teruggevorderde bedrag overeenkomt met de onrechtmatige en onverenigbare steun in zijn geheel, vermeerderd met rente, dan wel of toekomstige terugvordering of terugbetaling noodzakelijk is.

(491) Uit het bovenstaande volgt dat Estland alle bedragen moet terugvorderen die sinds de stuiting van de verjaringstermijn, dat wil zeggen 14 augustus 2004 (zie punt 5.5.1), tot en met 31 december 2019 niet door de vorige terugbetaling door AS Tartu Agro zijn gedekt, om de redenen die zijn uiteengezet in de overwegingen 29 en 239 en de conclusie in overweging 498.

5.5.1. *Verjaringstermijn*

(492) In artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 wordt bepaald dat de bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen verjaren na een termijn van tien jaar ("verjaringstermijn").

(493) In artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 wordt ook aangetekend dat door elke maatregel van de Commissie of een op haar verzoek optredende lidstaat ten aanzien van de onrechtmatige steun de verjaring wordt gestuit.

([88]) Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.
([89]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.
([90]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.

(494) De verjaringstermijn gaat in op de dag waarop de onrechtmatige steun aan de begunstigde wordt verleend ([91]). Er zij op gewezen dat de termijn van tien jaar die in artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 is voorzien, "niet de uitdrukking vormt van een algemeen beginsel waardoor nieuwe steun in bestaande steun wordt omgevormd, maar enkel uitsluit dat steun wordt teruggevorderd die meer dan tien jaar voor het eerste optreden van de Commissie is ingevoerd" ([92]). Hieruit volgt dat de Commissie op grond van artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 alleen de terugvordering kan gelasten van steun die de begunstigde in de tien jaar voorafgaand aan haar eerste optreden ten goede is gekomen.

(495) Voor de onderhavige maatregelen werd de overeenkomst voor de pacht van landbouwgrond tussen het ministerie en AS Tartu Agro ondertekend op 16 november 2000 (overweging 28, punt a)) en sindsdien gehandhaafd. Over de voorwaarden voor de vaststelling van de pachtprijs is echter op 14 januari 2005, 21 maart 2007 en 12 mei 2009 opnieuw onderhandeld. Bovendien werd de pacht op 29 december 2020 eenzijdig verhoogd door Estland (zie overweging 81).

(496) De onrechtmatige steun werd aan AS Tartu Agro ter beschikking gesteld op het moment dat de pachtgrond na de datum van toetreding van Estland tot de Europese Unie aan AS Tartu Agro onder de marktprijs werd verpacht, dat wil zeggen toen de pachtprijs onder de marktprijs tweemaal per jaar moest worden betaald, namelijk op 1 juli en 1 december.

(497) In het kader van de onderhavige maatregelen nam de Commissie op 14 augustus 2014 voor het eerst contact op met de Estse autoriteiten over deze maatregelen, na ontvangst van een klacht op 24 juli 2014, toen de Commissie de klacht doorstuurde naar de Estse autoriteiten en hen verzocht inlichtingen te verstrekken en opmerkingen te maken over de beweringen van de klager. De verjaringstermijn werd dus op 14 augustus 2004 gestuit door het optreden van de Commissie op 14 augustus 2014.

(498) Dit betekent dat de onrechtmatige en onverenigbare steun die AS Tartu Agro tussen 14 augustus 2004 en 31 december 2019 heeft ontvangen, moet worden teruggevorderd.

(499) Het terug te vorderen bedrag omvat rente, berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([93]), vanaf de datum waarop de steun voor de begunstigde beschikbaar was tot de datum van volledige terugbetaling ervan ("terugvorderingsrente").

5.5.2. *Algemene beginselen van het Unierecht*

(500) In het kader van de onderhavige maatregelen is de Commissie van mening dat de argumenten van AS Tartu Agro dat de terugvordering van steun in strijd zou zijn met een algemeen beginsel van Unierecht ([94]), namelijk het beginsel van gewettigd vertrouwen en het rechtszekerheidsbeginsel, ongegrond zijn. Het beginsel van gewettigd vertrouwen heeft betrekking op eenieder die van de bevoegde instelling van de Europese Unie nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende toezeggingen heeft gekregen, en bij wie gegronde verwachtingen zijn gewekt ([95]).

(501) Ten eerste merkt de Commissie op dat zij geen discretionaire bevoegdheid bezit om af te zien van de terugvordering van de onrechtmatige steun.

([91]) Arrest van het Hof van Justitie van 12 januari 2023, Dobeles, C-702/20 en C-17/21, ECLI:EU:C:2023:1, punten 108-111.
([92]) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie van de Europese Gemeenschappen, T-195/01 en T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, punt 13.
([93]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/794/oj).
([94]) Artikel 16 van Verordening (EU) 2015/1589.
([95]) Arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011, ISD Polska e.a./Commissie, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

(502) Wat ten tweede de toetreding van Estland tot de EU en de handhaving van de staatssteunregels in Estland betreft, merkt de Commissie op dat het beginsel van gewettigd vertrouwen niet dusdanig mag worden verruimd dat een nieuwe regeling nooit van toepassing kan zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan ([96]). Voorts worden, zoals blijkt uit de overwegingen 468 en 469, maatregelen die vóór de toetreding van Estland hebben plaatsgevonden, alleen als bestaande steun beschouwd indien zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 1, punt b), van Verordening (EU) 2015/1589. Deze voorwaarden zijn kenbaar, duidelijk, nauwkeurig, stabiel, zeker en voorspelbaar. Daarom concludeert de Commissie dat de toetreding van Estland tot de EU geen gewettigd vertrouwen of rechtszekerheid schept die de Commissie zou beletten de steun terug te vorderen.

(503) Voorts is de Commissie van mening dat AS Tartu Agro vanwege de uitzonderlijke kenmerken van de overeenkomst, namelijk de looptijd van 25 jaar zonder indexeringsvoorwaarde en de voorwaarden als bedoeld in de overwegingen 62 en 64, rekening had moeten houden met de mogelijkheid dat de pachtovereenkomst een voordeel opleverde dat verschilde van de normale marktvoorwaarden. Rekening houdend met het argument van AS Tartu Agro dat de pachtovereenkomst was gesloten en verenigbaar was vanwege het strategische belang ervan voor Estland (overweging 191), had AS Tartu Agro met name moeten bedenken dat de verenigbaarheid van de steun uitsluitend door de Commissie kan worden beoordeeld, terwijl de steun niet was aangemeld.

(504) Ten derde merkt de Commissie met betrekking tot het argument van AS Tartu Agro dat een vertraging bij het nemen van het definitieve besluit in deze zaak een gewettigd vertrouwen bij AS Tartu Agro kon wekken, zodat zij terugvordering zou verhinderen, op dat zij op 14 augustus 2014 contact heeft opgenomen met de Estse autoriteiten over deze maatregelen na ontvangst van een klacht op 24 juli 2014, de maatregelen nooit onderworpen zijn geweest aan de voorafgaande goedkeuring van de Commissie ([97]), de maatregelen een sector betreft die kwetsbaar is voor vervalsing van de mededinging, aangezien er voornamelijk kmo's actief zijn en waarvoor de Commissie sinds de oorspronkelijke pachtovereenkomst richtsnoeren heeft vastgesteld (overweging 476), de maatregelen betrekking hebben op exploitatiesteun die prima facie niet verenigbaar is met de interne markt en de Commissie haar twijfels in het inleidingsbesluit heeft geuit. Bijgevolg kan AS Tartu Agro niet met succes aanvoeren dat het gegronde redenen had om aan te nemen dat de twijfels van de Commissie niet zouden bestaan. Bovendien kan, in overeenstemming met de rechtspraak ([98]), het enkele feit dat er een lange periode is verstreken sinds de oorspronkelijke pachtovereenkomst en het besluit van de Commissie om een onderzoek in te stellen, die maatregel als zodanig niet het objectieve karakter van bestaande steun verlenen, zo het al om steun gaat.

(505) In het licht van de overwegingen 500 tot en met 504 concludeert de Commissie dat een terugvordering niet in strijd is met de algemene beginselen van het Unierecht.

5.5.3. *Kwantificering van het voordeel*

(506) Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 moet Estland alle nodige maatregelen nemen om de steun van AS Tartu Agro terug te vorderen. De Estse autoriteiten moeten het volgende kwantificeren:

a) de terug te vorderen steun op basis van de in het besluit beschreven methode (punt 5.5.4), en

b) het precieze bedrag van de terug te vorderen rente vanaf de datum waarop de steun aan AS Tartu Agro ter beschikking is gesteld tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling.

(507) Zoals geconcludeerd in punt 5.2.6, verschaffen de in overweging 28 bedoelde maatregelen een voordeel, aangezien de pachtprijs lager was dan de benchmarkprijs (overweging 422).

(508) Hoewel de pachtprijs tweemaal per jaar verschuldigd is, kan het voordeel per jaar worden gekwantificeerd (zie overweging 421).

([96]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2008, Commissie/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, ECLI:EU:C:2008:709, punt 43; arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 1987, Duitsland/Commissie, C-278/84, ECLI:EU:C:1987:2, punt 36, en arrest van het Hof van Justitie van 20 september 1988, Spanje/Raad, C-203/86, ECLI:EU:C:1988:420, punt 19.

([97]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 20 maart 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punt 25, en arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, France Télécom/Commissie, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punten 58-60.

([98]) Arrest van het Gerecht van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie van de Europese Gemeenschappen, T-195/01 en T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, punt 129.

(509) De verjaringstermijn is op 14 augustus 2004 gestuit door het optreden van de Commissie op die datum (overweging 497). Daarom moet Estland de steun die AS Tartu Agro van 14 augustus 2004 tot en met 31 december 2019 heeft ontvangen, terugvorderen (zie de overwegingen 29 en 240).

(510) Voorts moeten de betalingen die zijn verricht vóór 1 januari 2011, de datum waarop Estland lid werd van de eurozone, bij de kwantificering van het voordeel worden omgerekend in euro aan de hand van de passende omrekeningskoersen, dat wil zeggen de officiële maandelijkse wisselkoers van de Commissie op het tijdstip van de transactie ([99]).

(511) De kwantificering van het voordeel moet worden gebaseerd op het jaarlijkse verschil tussen de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen en de jaarlijkse pachtprijs die AS Tartu Agro daadwerkelijk heeft betaald. De in de overwegingen 390 en 415 bedoelde aanpassingen en omzettingen moeten worden verricht voordat het verschil wordt berekend.

(512) De Commissie merkt, wat betreft de argumenten van AS Tartu Agro, duidelijkheidshalve op dat de volgende aanpassingen niet mogen worden doorgevoerd:

a) De verplichting tot betaling van de grondbelasting mag niet bij de betaalde pachtprijs worden opgeteld (punt 5.2.3.3.2.6.3).

b) Hetzelfde geldt voor de verbintenis voor onderhoudskosten, dat wil zeggen de verplichting om jaarlijkse onderhoudskosten te betalen als bedoeld in overweging 68, punt b), (punt 5.2.3.3.2.6.4).

c) Dit geldt ook voor elke investering die wordt gedaan om andere redenen dan de investeringsverbintenis.

(513) Voor 2004 moet de marktprijs worden gebaseerd op de raming in het verslag-Uus Maa (zie overweging punt b), en de overwegingen 128, 331, 332 en 404). Ondanks het feit dat de Commissie een redelijke, coherente en voorzichtige benadering heeft gevolgd, zoals uiteengezet in de overwegingen 404 en 428, bedraagt de marktprijsbenchmark 10 EUR per hectare.

(514) In 2004, en nog steeds volgens een redelijke, coherente en voorzichtige benadering, wordt de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen met 20 % verlaagd, rekening houdend met de maximale nauwkeurigheid van de taxaties (overweging 410). Het jaarlijkse voordeel is het verschil tussen:

a) de jaarlijkse pachtprijs die AS Tartu Agro daadwerkelijk heeft betaald overeenkomstig overweging 511, en

b) de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen in overeenstemming met de overwegingen 513 en 517.

(515) In de volgende tabel (zie tabel 21) wordt het jaarlijkse voordeel in 2004 weergegeven in overeenstemming met de overwegingen 506 tot en met 518.

Tabel 21

Weergave van de berekening van het jaarlijkse voordeel in 2004

Jaar	Betaalde pachtprijs	Daadwerkelijk door AS Tartu Agro gefinancierde investeringsverbintenis	Marktprijsbenchmark (EUR/ha) (Uus Maa)	Hectaren (voor GLB-steun in aanmerking komende grond)	Marktbenchmark (EUR/ha) (verslag-Uus Maa)	Verschil
	A (overweging 85)	B (overweging 99)	C = D *0,8 * E	D (overweging 87)	E (overweging 331)	F = C — (A+B)
2004	[…]	[…]	23 367,84	2 920,98	10,00	[…]

([99]) De officiële maandelijkse wisselkoers van de Europese Commissie voor EUR/EEK bedraagt sinds februari 1999 15,6466.

(516) Vanaf 2005 moet de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen worden gebaseerd op de gerealiseerde grondpachtprijzen op basis van de gegevens van het landbureau in overeenstemming met overweging 335, zoals blijkt uit overweging 110. Hoewel de Commissie bij de beoordeling van de maatregelen systematisch heeft gekozen voor een voorzichtige benadering (zie bv. de overwegingen 346 en 388), moeten de gegevens van het landbureau met 10 % worden verminderd om ervoor te zorgen dat alleen een kennelijke fout in de pachtprijs wordt geacht een voordeel te genereren, rekening houdend met het feit dat in het meest recente deskundigenverslag, het verslag-Domus, wordt gesteld dat de nauwkeurigheid van de taxatie ± 10 % bedraagt (overweging punt b)). De Commissie is van mening dat, aangezien de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen niet gebaseerd is op een theoretische prijs, maar op prijzen van een open en onvoorwaardelijke openbare inschrijvingsprocedure (overweging 314), de bovengenoemde marge voor de marktprijsbenchmark moet worden getolereerd.

(517) Vanaf 2005 moet de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen:

a) met 10 % worden verlaagd om de hierboven uiteengezette redenen (zie overweging 516), en

b) vanaf 2005 om de vijf jaar voor de volgende vijf jaar worden vastgesteld, dat wil zeggen dat de jaarlijkse aangepaste marktprijsbenchmark voor pachtprijzen moet worden berekend voor de jaren 2005, 2010 en 2015.

(518) Het jaarlijkse voordeel is het verschil tussen:

a) de jaarlijkse pachtprijs die AS Tartu Agro daadwerkelijk heeft betaald overeenkomstig overweging 511, en

b) de marktprijsbenchmark voor pachtprijzen in overeenstemming met de overwegingen 513 en 517.

In de volgende tabel (zie tabel 22) wordt het jaarlijkse voordeel tussen 2005 en 2019 weergegeven in overeenstemming met de overwegingen 506 tot en met 518.

Tabel 22

Weergave van de berekening van het jaarlijkse voordeel in 2005-2019

Jaar	Betaalde pachtprijs	Daadwerkelijk door AS Tartu Agro gefinancierde investeringsverbintenis	Marktprijsbenchmark (EUR/ha) (landbureau)	Hectaren (voor GLB-steun in aanmerking komende grond)	Marktbenchmark (EUR/ha) (landbureau) Om de vijf jaar vastgesteld	Verschil
	A (overweging 85)	B (overweging 99)	C = D *0,9 * E	D (overweging 87)	E (overweging 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) Overeenkomstig artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589 moet de terugvorderingsrente worden berekend vanaf de datum waarop de steun voor de begunstigde beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de steun. De steun wordt tweemaal per jaar, op 1 juli en 1 december van elk jaar, aan AS Tartu Agro ter beschikking gesteld, omdat de pacht op die dagen verschuldigd was (zie overweging 496).

5.5.4. *Methode voor de kwantificering van het terug te vorderen bedrag*

(520) Het terug te vorderen bedrag moet, zoals uiteengezet in punt 5.5.3, door de Estse autoriteiten als volgt worden berekend op basis van het jaarlijkse verschil tussen de passende marktprijsbenchmark voor pachtprijzen en de daadwerkelijk door AS Tartu Agro betaalde pachtprijs:

$$\sum_{n=2005}^{n.\ max\ 2025} (a\ x\ MpL_n x\ haC_n - (Rp_n\ ))$$

Waarbij voor 2004:

(a) MpL_n , in overeenstemming met overweging 322, het passende op marktprijsramingen gebaseerde gemiddelde van het verslag-Uus Maa (EUR/ha) is;

(b) haC_n, in overeenstemming met overweging 339, het aantal gepachte hectare is dat in 2004 in aanmerking kwam voor GLB-steun, zoals blijkt uit overweging 87;

(c) *a*, in overeenstemming met de overwegingen 416 en 513, een factor 0,80 is om rekening te houden met de maximale nauwkeurigheid van de taxaties;

(d) Rp_n de pacht is die AS Tartu Agro daadwerkelijk heeft betaald, met inbegrip van de investeringsverbintenis die daadwerkelijk door AS Tartu Agro is gefinancierd, in 2004, zoals aangepast overeenkomstig de overwegingen 390 en 415 en weergegeven in overweging 99;

Aangezien ten slotte voor 2004 en vanwege de verjaringstermijn de terugvordering pas vanaf 14 augustus 2004 kan worden uitgevoerd, moet een pro rata per maand worden toegepast.

Waarbij voor 2005 tot en met 2019:

(a) MpL_n , in overeenstemming met overweging 322, het passende op de marktprijsraming gebaseerde gemiddelde is van de gemiddelde gebruikersrechten van het landbureau (EUR/ha) in alle districten, zoals weergegeven in overweging 111, dat vanaf 2005 om de vijf jaar wordt vastgesteld totdat Estland de maatregelen heeft beëindigd;

(b) haC_n, in overeenstemming met overweging 339, het aantal gepachte hectare is dat sinds 2005 in aanmerking kwam voor GLB-steun in een bepaald jaar n, zoals blijkt uit overweging 87;

(c) *a*, in overeenstemming overweging 513, een factor 0,90 is om ervoor te zorgen dat alleen een kennelijke fout in de pachtprijs als een voordeel wordt beschouwd;

(d) Rp_n de pacht is die AS Tartu Agro daadwerkelijk heeft betaald, met inbegrip van de investeringsverbintenis die daadwerkelijk door AS Tartu Agro is gefinancierd, in een bepaald jaar n, zoals aangepast overeenkomstig de overwegingen 390 en 415 en weergegeven in overweging 99.

6. **CONCLUSIE**

(521) De Republiek Estland heeft de maatregelen in de onderhavige zaak op onrechtmatige wijze uitgevoerd (overweging 28) in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU (overweging 469).

(522) De steun in de vorm van een pacht van landbouwgrond tegen een pachtprijs onder de marktprijs ten gunste van AS Tartu Agro is onverenigbaar met de interne markt (overweging 485) en moet worden teruggevorderd van 14 augustus 2004 tot en met 31 december 2019 (overwegingen 497 en 509), vermeerderd met de terugvorderingsrente (overweging 499).

(523) Het precieze bedrag van de van AS Tartu Agro terug te vorderen steun moet door de Estse autoriteiten in samenwerking met de Commissie worden vastgesteld in het kader van de terugvorderingsprocedure.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die van 14 augustus 2004 tot en met 31 december 2019 in de vorm van de pacht van landbouwgrond tegen een pachtprijs die onder de marktprijs ligt, door de Republiek Estland op onrechtmatige wijze, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is verleend ten gunste van AS Tartu Agro, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

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

Artikel 3

De terug te vorderen bedragen zijn rentedragend vanaf de datum dat zij voor AS Tartu Agro beschikbaar waren tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente over het terug te vorderen bedrag wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004, zoals gewijzigd.

Artikel 4

De terugvordering van de steun die in het kader van de in artikel 1 bedoelde maatregel is toegekend, geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

Artikel 5

De Republiek Estland zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden vanaf de kennisgeving ervan wordt uitgevoerd.

Artikel 6

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

a) het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en rente);

b) een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan dit besluit te voldoen, en

c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde werd gelast tot terugbetaling van de steun.

Artikel 7

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

Artikel 8

Dit besluit is gericht tot de Republiek Estland.

De Commissie kan de uit hoofde van de toepassing van dit besluit teruggevorderde bedragen van de steun en terugvorderingsrente bekendmaken, onverminderd artikel 30 van Verordening (EU) 2015/1589.

Wanneer het besluit vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Wanneer de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek ontvangt, neemt zij aan dat u ermee instemt dat dit besluit in zijn geheel wordt bekendgemaakt. Uw verzoek, waarin de relevante informatie wordt gespecificeerd, moet elektronisch worden toegezonden aan het volgende adres:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
1049 Brussel
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Gedaan te Brussel, 25 november 2024.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter