

# DECYZJE

## DECYZJA KOMISJI (UE) 2021/104

z dnia 24 stycznia 2020 r.

w sprawie SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) – Udzielenie domniemanej niezgodnej z prawem pomocy na rzecz AS Tartu Agro

(notyfikowana jako dokument nr C(2020) 252)

(Jedynie tekst w języku estońskim jest autentyczny)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po zaproszeniu zainteresowanych stron do zgłaszania swoich uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 akapit pierwszy TFUE <sup>(1)</sup>,

a także mając na uwadze, co następuje:

### 1. PROCEDURA

- (1) W dniu 27 lutego 2017 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) w odniesieniu do wspomnianej powyżej sprawy („decyzja o wszczęciu postępowania”). Podstawą decyzji o wszczęciu postępowania była skarga złożona przeciwko domniemanej niezgodnej z prawem pomocy państwa przyznanej na rzecz przedsiębiorstwa AS Tartu Agro („AS Tartu Agro”) przez Ministerstwo ds. Obszarów Wiejskich (wcześniej przez estońskie Ministerstwo Rolnictwa) („ministerstwo”) pismem skarżącego, które przedłożono Komisji w dniu 24 lipca 2014 r. i które zostało zarejestrowane przez Komisję w dniu 28 lipca 2014 r. W dniu 14 sierpnia 2014 r. Komisja przekazała skargę władzom Estonii i wezwała je do przedstawienia informacji i uwag na temat zarzutów postawionych przez skarżącego. Władze Estonii przedstawiły wymagane informacje w dniu 3 października 2014 r.
- (2) Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* <sup>(2)</sup>. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (3) W dniu 21 kwietnia 2017 r. władze Estonii przekazały swoje uwagi.
- (4) Komisja otrzymała łącznie dwa komplety uwag od zainteresowanych stron. Uwagi te przekazano władzom Estonii w dniach 10 maja 2017 r. (uwagi skarżącego) oraz 12 maja 2017 r. (uwagi AS Tartu Agro). Władze Estonii przesłały swoje uwagi dotyczące pisma skarżącego w dniu 28 czerwca 2018 r.
- (5) W dniu 11 czerwca 2017 r. skarżący przedłożył dodatkowe informacje, na które składało się pięć załączników. Trzech ze wspomnianych załączników nie udało się otworzyć, w związku z czym skarżący przesłał je ponownie w dniu 19 czerwca 2017 r. Uwagi te przekazano władzom Estonii w dniu 3 lipca 2017 r. Władze Estonii przekazały swoje uwagi w dniu 21 lipca 2017 r.

<sup>(1)</sup> Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE, Pomoc państwa SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) – Udzielenie domniemanej niezgodnej z prawem pomocy na rzecz AS Tartu Agro (Dz.U. C 103 z 1.4.2017, s. 4).

<sup>(2)</sup> Zob. przypis 1.

- (6) Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro skontaktowało się z Komisją pismem z dnia 30 sierpnia 2017 r., na które Komisja odpowiedziała pisemnie w dniu 11 września 2017 r.
- (7) Skarżący kontaktował się ze służbami Komisji poprzez pisma przesłane w dniach 9 stycznia 2018 r., 30 stycznia 2019 r. i 14 lipca 2019 r., na które służby Komisji odpowiedziały pisemnie odpowiednio w dniach 7 lutego 2018 r., 1 marca 2019 r. oraz 17 lipca 2019 r.
- (8) W dniu 7 lutego 2019 r. przeprowadzono telekonferencję z władzami Estonii.
- (9) W dniu 15 lutego 2019 r. Komisja zwróciła się do władz Estonii o dodatkowe informacje i otrzymała pisemną odpowiedź władz Estonii w dniu 17 kwietnia 2019 r.

## 2. OPIS

### 2.1. Beneficjent

- (10) Obecnie AS Tartu Agro („AS Tartu Agro”, pierwotnie „państwowe gospodarstwo rolne Tartu”) jest spółką z o.o., która zajmuje się produkcją mleka, mięsa i zbóż. Wpływy ze sprzedaży w 2017 r. wyniosły [...] (\*) mln EUR. Produkcja mleka w 2017 r. wyniosła [...] ton (stanowiąc [...] wpływów ze sprzedaży, mianowicie [...] mln EUR). Łączna produkcja wołowiny w 2017 r. wyniosła [...] ton. Produkcja zbóż wyniosła [...] ton. W 2017 r. przedsiębiorstwo AS Tartu Agro zatrudniało 126 pracowników. Dochód netto przedsiębiorstwa AS Tartu Agro w 2017 r. wyniósł 1,1 mln EUR.
- (11) Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro jest następcą państwowego gospodarstwa rolnego założonego decyzją estońskiej Rady Najwyższej w 1992 r. (†) na potrzeby uprawy nasion i prowadzenia badań naukowych związanych ze zwierzętami gospodarskimi. W 1997 r. państwowe gospodarstwo rolne zostało przekształcone w państwową spółkę z o.o. AS Tartu Agro.
- (12) W sierpniu 2001 r. państwo podjęło decyzję o sprzedaży udziałów AS Tartu Agro. W oparciu o wynik ograniczonej procedury przetargowej w dniu 2 października 2001 r. przedsiębiorstwo AS Tartu Agro sprzedano przedsiębiorstwu OÜ Tartland.

### 2.2. Środek pomocy

- (13) Według skarżącego ministerstwo przyznało niezgodną z prawem pomoc państwa na rzecz AS Tartu Agro w postaci dzierżawy gruntów rolnych w prowincji Tartu po stawce, która od 2000 r. jest niższa od stawki rynkowej („środek”).
- (14) W dniu 16 listopada 2000 r. podpisano umowę między ministerstwem a AS Tartu Agro o dzierżawę gruntów rolnych (motyw 8 decyzji o wszczęciu postępowania). Łączna powierzchnia działek rolnych wynosiła 3 089,17 hektarów („ha”), które obejmowały tereny w gminie Tähtvere w prowincji Tartu. Właścicielem gruntów jest Republika Estońska. Przedsiębiorstwo OÜ Tartland przejęło przedmiotową umowę o dzierżawę, gdy w 2001 r. nabyło przedsiębiorstwo AS Tartu Agro.
- (15) Decyzję o zawarciu umowy o dzierżawę z AS Tartu Agro podjęto w oparciu o wynik ograniczonej procedury przetargowej. Zgodnie z tą procedurą przygotowano listę wstępnie wyselekcjonowanych kandydatów w oparciu o kryteria wyboru określone w oficjalnie opublikowanym ogłoszeniu o przetargu („ogłoszenie o przetargu”). Wstępnie wyselekcjonowani kandydaci mieli następnie zostać zakwalifikowani do negocjowania dalszych warunków określonych w umowie o dzierżawę („ograniczone negocjacje”).
- (16) Ogłoszenie o przetargu opublikowano w ogłoszeniach urzędowych w dniu 6 lipca 2000 r., na wniosek ministerstwa. Przedmiotem dzierżawy były grunty rolne, o których mowa w motywie 14. W ogłoszeniu o przetargu określono warunek, zgodnie z którym produkcja rolna przedsiębiorstwa AS Tartu Agro powinna być kontynuowana. Terminem składania ofert był dzień 26 lipca 2000 r.
- (17) W ogłoszeniu o przetargu ustalono, że uczestnicy powinni przedstawić (i) wniosek; (ii) potwierdzenie uiszczenia opłaty za udział wynoszącej 1 000 koron estońskich („EEK”); (iii) ofertę dotyczącą opłaty za dzierżawę oraz (iv) biznesplan („kryteria kwalifikacji”).
- (18) Oferty przedstawiły dwa przedsiębiorstwa: AS Tartu Agro oraz Aiu Põllumajanduse OÜ.
- (19) Decyzję w sprawie kandydatów zakwalifikowanych do ograniczonych negocjacji podjęto w dniu 27 lipca 2000 r. Panel oceniający przeprowadził ocenę złożonych ofert i sporządził protokół z wyników tej oceny. Zgodnie z tym protokołem (‡) postanowiono, że negocjacje zostaną rozpoczęte z przedsiębiorstwem AS Tartu Agro, natomiast drugi oferent – Aiu Põllumajanduse OÜ – został wykluczony z negocjacji.

(\*) Informacje poufne.

(†) Decyzja Rady Najwyższej Republiki Estońskiej, RT 1992, 36, 475.

(‡) Protokół z posiedzenia panelu oceniającego z dnia 27 lipca 2000 r.

- (20) Według protokołu z posiedzenia panelu oceniającego przedsiębiorstwo AS Tartu Agro przedłożyło dokumenty wymagane w ogłoszeniu o przetargu (por. motyw 17). Oferta przedsiębiorstwa AS Tartu Agro w odniesieniu do opłaty za dzierżawę wynosiła 10 000 EEK (ok. 639 EUR) rocznie, odpowiednio 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha). Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro zaproponowało również zapłatę podatku od nieruchomości w wysokości 85 000 EEK (ok. 5 432 EUR) oraz dokonanie inwestycji w wysokości do 5 mln EEK (ok. 320 000 EUR) rocznie. Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro zaproponowało zawarcie umowy o dzierżawę na okres od 10 do 25 lat.
- (21) Z protokołu z posiedzenia panelu oceniającego wynika ponadto, że drugi oferent, przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ, również złożył wniosek. We wniosku przedsiębiorstwa Aiu Põllumajanduse OÜ brakowało jednak decyzji zarządu przedsiębiorstwa dotyczącej udziału w przetargu, a także karty rejestracji jako spółka z o.o. w estońskim centralnym rejestrze przedsiębiorców. Ponadto uznano, że biznesplan nie spełnia niektórych wymogów pod względem analizy i planów. Oferta w odniesieniu do opłaty za dzierżawę wynosiła 200 EEK/ha (12,78 EUR/ha) rocznie.
- (22) To właśnie na tej podstawie podjęto decyzję o wykluczeniu przedsiębiorstwa Aiu Põllumajanduse OÜ i rozpoczęciu negocjacji z AS Tartu Agro.
- (23) W związku z negocjacjami zwrócono się do przedsiębiorstwa AS Tartu Agro o przedstawienie wyjaśnień dotyczących wielkości rocznych inwestycji, w tym szczegółowego wykazu rocznych inwestycji.

### 2.3. Umowa o dzierżawę

- (24) W dniu 16 listopada 2000 r. podpisano umowę o dzierżawę między ministerstwem a AS Tartu Agro na okres 25 lat.
- (25) Uzgodniono opłatę za dzierżawę w wysokości 10 000 EEK (ok. 639 EUR), co odpowiada kwocie 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha).
- (26) Zgodnie z umową o dzierżawę przedsiębiorstwo AS Tartu Agro musiało pokryć koszty utrzymania i modernizacji działek rolnych, w tym koszty (i) rocznych inwestycji w wysokości 400 000 EEK (ok. 25 565 EUR, odpowiednio 8,28 EUR/ha) w systemy odwadniania; (ii) wydatków na utrzymanie gruntów oraz na zwiększenie jakości gleby w łącznej wysokości 3 981 100 EEK (ok. 254 444 EUR), w tym wydatków na ochronę roślin (820 000 EEK), nawozy mineralne i organiczne (ogółem 3 100 000 EEK), wapnowanie (20 000 EEK) i utrzymanie poboczy dróg (41 000 EEK) oraz (iii) płatności wszystkich podatków.
- (27) Umowa o dzierżawę była w przeszłości kilkakrotnie zmieniana (motywy 24 i 25 decyzji o wszczęciu postępowania). Opłatę za dzierżawę dostosowano trzykrotnie: w dniu 14 stycznia 2005 r. podniesiono ją do kwoty 80 000 EEK (5 113 EUR), w dniu 21 marca 2007 r. – do kwoty 250 000 EEK (15 978 EUR), a w dniu 12 maja 2009 r. – do kwoty 416 600 EEK (26 626 EUR), 136 EEK/ha (8,69 EUR/ha). Umowa o dzierżawę nadal obowiązuje.

### 2.4. Ekspertyza

- (28) Jeżeli chodzi o dzierżawione grunty, w dniu 1 lutego 2016 r. władze Estonii przedłożyły sprawozdanie z wyników oceny niezależnych ekspertów dotyczącej cen dzierżawy gruntów rolnych w Estonii, którą przeprowadziło prywatne przedsiębiorstwo z branży nieruchomości, Uus Maa Tartu büroo OÜ („sprawozdanie Uus Maa”). W sprawozdaniu Uus Maa ocenie poddano 23 działki rolne będące przedmiotem umowy o dzierżawę.
- (29) Według wspomnianego sprawozdania jakość gleby na ocenianych działkach rolnych jest przeciętna w porównaniu z jakością gleby w całej Estonii. Do wszystkich działek rolnych można dotrzeć bezpośrednio z drogi publicznej. Działki rolne nie mają żadnych ograniczeń (np. brak licznych słupów elektroenergetycznych, terenów podmokłych lub obszarów pokrytych lasem), które mogłyby w znaczący sposób ograniczać zdolności produkcyjne produkcji rolnej.
- (30) Do sporządzenia sprawozdania wykorzystano podejście polegające na porównaniu sprzedaży, mianowicie metodę polegającą na porównaniu danej nieruchomości z innymi nieruchomościami o podobnych cechach.
- (31) Zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa w latach 2000–2004 opłata za dzierżawę gruntów rolnych w prowincji Tartu wynosiła 6–10 EUR/ha. Przed przystąpieniem Estonii do Unii Europejskiej w 2004 r. i uzyskaniem dostępu do dotacji na rolnictwo istniało niewiele umów o dzierżawę gruntów pod uprawę. Istniejące umowy o dzierżawę były w przeważającej mierze sformułowane w języku ogólnym, a konkretne niuanse zwykle nie były uwzględniane w warunkach. Umowy były zazwyczaj podpisywane na okres do pięciu lat i nie przewidywały żadnego rocznego wzrostu opłaty za dzierżawę. Opłaty nie pobierano za użytkowanie torfowisk, polderów i równin zalewowych (zwanych „innymi rodzajami gruntów”) – nie były to nieruchomości przeznaczone na rynek dzierżawy.

- (32) W latach 2005–2009 roczna opłata za dzierżawę gruntów rolnych w prowincji Tartu wzrosła do 10–20 EUR/ha. W umowach o dzierżawę zaczęto zamieszczać klauzule dotyczące utrzymania działki, np. konserwacji systemów odwadniania. W umowach o dzierżawę nie regulowano jednak stosowania nawozów, wapnowania i utrzymania poboczy dróg, ponieważ zasadniczo czynności te należą do obowiązków dzierżawcy i stanowią część jego działalności produkcyjnej. Czas trwania umów o dzierżawę ustalono na 5 lat. W tym okresie umowy z reguły nie przewidywały współczynnika wzrostu opłaty za dzierżawę, nie płacono też żadnych opłat za dzierżawę innych rodzajów gruntów.
- (33) W latach 2010–2014 roczna opłata za dzierżawę w dalszym ciągu wzrastała, sięgając 25–60 EUR/ha. W umowach o dzierżawę zaczęto uwzględniać automatyczny roczny wzrost opłaty za dzierżawę o 5 %. Zawierały one również klauzule regulujące użytkowanie gruntów w celu zachowania jakości gleby, takie jak obowiązek spełnienia wymogów agrotechnicznych itp. Czas trwania umów o dzierżawę ustalono na 5 lat. Powstał również rynek dzierżawy innego rodzaju gruntów, na którym roczna opłata za dzierżawę wynosiła ok. 10 EUR/ha.
- (34) Ponadto w sprawozdaniu Uus Maa przedstawiono ocenę pozostałych obowiązków, takich jak płacenie podatków, utrzymanie i modernizacja działek rolnych (por. motyw 26), nałożonych na przedsiębiorstwo AS Tartu Agro w ramach umowy o dzierżawę. Według informacji zawartych w sprawozdaniu umowy o dzierżawę z początku lat 2000. były dość pobieżne i wyrażone w sposób ogólny. Obejmowały one jedynie cenę i warunki płatności, nie nakładając na dzierżawców żadnych szczególnych obowiązków.
- (35) W późniejszym okresie (głównie od 2005 r.) do umów o dzierżawę dodano obowiązek płacenia przez dzierżawcę podatku od nieruchomości i innych podatków związanych z dzierżawą. Utrzymanie systemów odwadniania i poboczy dróg (bieżące utrzymanie) z oczywistych względów zapisano w umowach jako zobowiązanie dzierżawcy jako użytkownika i beneficjenta.
- (36) Według sprawozdania Uus Maa, budowa nowego systemu odwadniania jest inwestycją w majątek właściciela. Taka inwestycja oznacza znaczne koszty oprócz opłat za dzierżawę, w związku z czym w umowach o dzierżawę zwykle określa się je oddzielnie. W latach 2010–2011 do umów o dzierżawę zaczęto dodawać postanowienia dotyczące przeznaczenia gruntów i agronomicznego postępowania ostrożnościowego. Postanowienia takie nie są wyrażone w ujęciu pieniężnym, lecz w formie ogólnej, a każdy z dzierżawców decyduje o sposobie ich realizacji w zależności od rodzaju uprawianych roślin oraz lokalizacji i charakteru dzierżawionych gruntów.
- (37) W sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono zatem, że dodawanie do umów o dzierżawę zobowiązań takich jak zobowiązania nałożone na przedsiębiorstwo AS Tartu Agro – mianowicie postanowień dotyczących inwestycji w systemy utrzymania lub modernizacji gruntów w wymiernej finansowo postaci kwoty wydatków na ochronę roślin lub nawozy mineralne i organiczne – nie było praktyką zwyczajową. W sprawozdaniu Uus Maa nie odniesiono się do umowy o dzierżawę między AS Tartu Agro a ministerstwem w odniesieniu do okresu jej obowiązywania i liczby dzierżawionych hektarów; zwrócono jednak uwagę, że z uwagi na długi okres obowiązywania umowy istotne było zachowanie użytkowania gruntów do wyznaczonych celów, w szczególności w odniesieniu do żyzności gleby.
- (38) Ponadto w sprawozdaniu Uus Maa stwierdzono, że płynność omawianych aktywów można uznać za wysoką, biorąc pod uwagę lokalizację, powierzchnię i stan gruntów, przy czym zaznaczono, że wynik oceny jest umiarkowanie dokładny oraz że rzeczywista opłata za dzierżawę na rynku może różnić się o +/- 20 % od tej, o której mowa w sprawozdaniu Uus Maa (por. motywy 29–37).

## 2.5. Inne źródła cen rynkowych

- (39) W dniu 17 kwietnia 2019 r. władze Estonii przedłożyły sporządzone przez Urząd Statystyczny Estonii („urząd statystyczny”) dane statystyczne dotyczące opłat rynkowych za dzierżawę gruntów rolnych. Od 2009 r. urząd statystyczny publikuje opłaty za dzierżawę gruntów rolnych. Urząd statystyczny jest organem publicznym, który gromadzi i publikuje krajowe dane statystyczne, m.in. opłaty za dzierżawę hektara wykorzystywanych powierzchni użytków rolnych. Metoda statystyczna stosowana przez urząd statystyczny w odniesieniu do opłat za dzierżawę gruntów rolnych opiera się na metodzie ustalonej przez Eurostat<sup>(3)</sup>. Przedstawione poniżej opłaty za dzierżawę są średnimi wartościami statystycznymi.

(<sup>3</sup>) [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/apri\\_lpr\\_esms.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/apri_lpr_esms.htm)

Tabela

**Opłata za dzierżawę gruntów rolnych (EUR/ha)**

Prowincja	Rodzaj gruntów	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Ogółem w Estonii</b>	Ogółem gruntów rolnych	21	25	26	35	40	48	52	52	58
	Grunty orne					43	50	55	54	60
	Trwałe użytki zielone					30	38	38	40	47
<b>Prowincja</b>	Ogółem gruntów rolnych					50	56	63	61	
<b>Tartu</b>	Grunty orne					52	58	65	61	
	Trwałe użytki zielone					39	44	45	62	

Źródło: www.stat.ee

**2.6. Podstawy wszczęcia postępowania**

- (40) W swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nie mogła wykluczyć, że rozpatrywany środek mógłby stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W szczególności Komisja wyraziła wątpliwości odnośnie do kwestii, czy opłata za dzierżawę płacona przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro była niższa od ceny rynkowej, zapewniając tym samym korzyść gospodarczą temu przedsiębiorstwu.
- (41) Aby rozstrzygnąć kwestię, czy transakcja gospodarcza dokonana przez podmiot publiczny wiąże się z przyznaniem korzyści kontrahentowi, należy ocenić, czy transakcję przeprowadzono zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi. W tym kontekście, jeżeli dzierżawy aktywów dokonano w drodze otwartej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej zgodnie z zasadami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych<sup>(6)</sup>, można zasadniczo przyjąć, że jest ona zgodna z warunkami rynkowymi. W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja nie była w stanie stwierdzić, czy procedura przetargowa była przejrzysta, niedyskryminacyjna lub bezwarunkowa (por. motyw 58 decyzji o wszczęciu postępowania). Ponadto w niezależnym sprawozdaniu Uus Maa przedłożonym przez władze Estonii stwierdzono, że opłata za dzierżawę uiszczona przez AS Tartu Agro była niższa od ceny rynkowej. Z tego względu nie można było wykluczyć, że przyznano korzyść na rzecz AS Tartu Agro.
- (42) Ponadto korzyść wydawała się selektywna, zważywszy na fakt, że dzierżawione grunty przypadły tylko jednemu przedsiębiorstwu – mianowicie AS Tartu Agro. Pozostałe elementy określone w art. 107 ust. 1 TFUE – mianowicie użycie zasobów państwowych, sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom, zakłócanie konkurencji i wpływ na wymianę handlową – również wydają się spełnione (por. motywy 43–45 i 65–67 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (43) Komisja zastanawiała się również, czy środek można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym, biorąc pod uwagę fakt, że pomoc państwa w formie nadmiernie niskich opłat za dzierżawę gruntu stanowi pomoc operacyjną – zmniejsza zwykle koszty operacyjne beneficjenta. Pomoc operacyjną uznaje się za prima facie niezgodną z rynkiem wewnętrznym, w szczególności zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE<sup>(7)</sup>.

**3. UWAGI ZGŁOSZONE PRZEZ ESTONIĘ**

- (44) Estonia uważa, że dzierżawa gruntów rolnych na rzecz przedsiębiorstwa AS Tartu Agro nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (45) Estonia podważa przypuszczenia, że procedura przetargowa mogła nie być przejrzysta, niedyskryminacyjna i bezwarunkowa.

<sup>(6)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-324/98, Telaustria, ECLI:EU:C:2000:669, pkt 62; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie C-59/00, Bent Mousten Vestergaard, ECLI:EU:C:2001:654, pkt 20. Zob. również komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. C 179 z 1.8.2006, s. 2).

<sup>(7)</sup> Sprawa C-156/98, Niemcy/Komisja, ECLI:EU:C:2000:467, pkt 30; sprawy połączone C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, Comitato „Venezia vuole vivere”/Komisja, ECLI:EU:C:2011:368, pkt 136; oraz sprawa T-459/93, Siemens/Komisja, EU:T:1995:100, pkt 48.

- (46) Po pierwsze, w trakcie procedury przetargowej przestrzegano prawa krajowego w brzmieniu obowiązującym w momencie podpisywania umowy. Proces dzierżawy gruntów państwowych podlegał przepisom ustawy o aktywach państwowych („Riigivaraseadus”) <sup>(8)</sup> i przebiegał zgodnie z rozporządzeniem Rządu Republiki nr 285 z dnia 1 sierpnia 1995 r. zatwierdzającym warunki przyznawania praw do korzystania z aktywów państwowych („Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamine”) <sup>(9)</sup> („warunki”).
- (47) W odniesieniu do przejrzystości i niedyskryminacji władze Estonii wyjaśniają, że przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ wykluczono z negocjacji, ponieważ nie spełniało wymogów określonych w ogłoszeniu o przetargu (por. motywy 21–22). W szczególności wniosek tego przedsiębiorstwa nie zawierał decyzji zarządu o uczestnictwie w przetargu ani karty rejestracyjnej spółki z rejestru przedsiębiorców, która potwierdzałaby jego zdolność prawną. Z pkt 32 i 55 warunków jasno wynika, że przedstawienie tych dokumentów było obowiązkowe. Dokumenty te są niezbędne, aby umożliwić organowi prowadzącemu przetarg uzyskanie pewności, że przedsiębiorstwo rzeczywiście istnieje oraz że osoba składająca ofertę jest upoważniona do reprezentowania danego podmiotu prawnego.
- (48) Przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ nie przedstawiło tych informacji, w związku z czym ministerstwo miało obowiązek wykluczenia tego przedsiębiorstwa z przetargu, zgodnie z pkt 33 warunków. W związku z powyższym, według władz Estonii, w procedurze przetargowej nie doszło do dyskryminacji czy braku przejrzystości.
- (49) W odniesieniu do biznesplanu władze Estonii wyjaśniają, że w 2000 r. nie istniały w tym zakresie żadne szczególne wymogi, ale jest normą, że biznesplan zawiera części opisujące pomysł na działalność, zasoby, prognozy finansowe (w tym ocenę kosztów i korzyści), ocenę ryzyka itp. Celem wprowadzenia wymogu sporządzenia biznesplanu było umożliwienie oceny wizji oferenta i możliwości wykorzystania gruntów rolnych – w tym przechowywania krajowej rezerwy materiału siewnego i rozmnażania wysokoplennych odmian materiału siewnego zgodnie z normami OECD – na podstawie przekazanych prognoz finansowych.
- (50) Według władz Estonii biznesplan przedsiębiorstwa AS Tartu Agro zawierał informacje wymagane do podjęcia przedmiotowych decyzji. Określono w nim strategiczne cele przedsiębiorstwa i warunki niezbędne do osiągnięcia tych celów, zawarto informacje dotyczące sytuacji finansowej przedsiębiorstwa i personelu, szczegółowe opisy projektu, zasady marketingu, prognozy finansowe i ocenę ryzyka.
- (51) W biznesplanie przedsiębiorstwa Aiu Põllumajanduse OÜ nie wyjaśniono, w jaki sposób przedsiębiorstwo miałoby zrealizować swoją wizję. W sprawozdaniu komisji oceniającej stwierdzono, że przedłożony biznesplan nie spełnia wymogów; nie zawiera absolutnie żadnej analizy ani żadnych planów; zaoferowano opłatę za dzierżawę w wysokości 200 EEK/ha, ale nie jest jasne, w jaki sposób uiszczenie opłaty za dzierżawę zostanie zagwarantowane. Władze Estonii stwierdziły zatem, że nie ma pewności, czy przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ znajdowało się w takiej sytuacji finansowej i posiadało takie doświadczenie i zdolności, które umożliwiłyby uiszczenie opłaty za dzierżawę w oferowanej wysokości przez cały czas trwania umowy o dzierżawę. Nie było również pełnej jasności co do tego, jak przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ mogłoby zagwarantować spełnienie wymogów określonych w ogłoszeniu o przetargu.
- (52) Jeżeli chodzi o kwestię, czy procedura przetargowa była bezwarunkowa, władze Estonii twierdzą, że decyzja o nałożeniu dodatkowego wymogu w ramach przetargu, która wymagała kontynuacji produkcji rolnej przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro, była bezwarunkowa. Warunku tego nie określono w procedurze przetargowej z myślą o działalności AS Tartu Agro jako przedsiębiorstwa, ale w odniesieniu do jego produkcji rolnej, a mianowicie konieczności i obowiązku rozmnażania określonych wysokoplennych odmian materiału siewnego, które spełniają normy OECD, oraz przechowywania ich w krajowej rezerwie materiału siewnego. W związku z tym według władz Estonii warunek ten miał obiektywne uzasadnienie.
- (53) Ponadto według władz Estonii wymóg rozmnażania i przechowywania materiału siewnego miał charakter obiektywny i pozwalał wszystkim zainteresowanym stronom uczestniczyć w przetargu. W ogłoszeniu o przetargu nie wskazano uczestnikom żadnej konkretnej metody. Przeciwnie, postawiono sobie za cel zapewnienie, aby w przetargu mogły uczestniczyć jak najróżniejsze przedsiębiorstwa rolne. Ministerstwo nie określiło zatem żadnych ograniczeń dotyczących czasu lub przestrzeni w odniesieniu do spełnienia warunku dalszego prowadzenia produkcji rolnej i każda strona zainteresowana uczestnictwem w przetargu miała możliwość podjęcia samodzielnej decyzji co do metody spełnienia obowiązku rozmnażania i przechowywania przedmiotowych odmian materiału siewnego.

<sup>(8)</sup> Ustawa o aktywach państwowych, R I 1995, 22, 327.

<sup>(9)</sup> Rozporządzenie Rządu Republiki nr 285 z dnia 1 sierpnia 1995 r. zatwierdzające warunki przyznawania praw do korzystania z aktywów państwowych, RT I 1995, 65, 1091.

- (54) Pierwotnie ten wymóg rozmnażania materiału siewnego spełniającego standardy OECD i przechowywania go w krajowej rezerwie materiału siewnego wprowadzono na podstawie rozporządzenia ministra rolnictwa nr 55 z dnia 30 kwietnia 1997 r. W rozporządzeniu tym nałożono obowiązek rozmnażania i przechowywania materiału siewnego na poprzednika przedsiębiorstwa AS Tartu Agro – państwowe gospodarstwo rolne Tartu.
- (55) W związku z powyższym władze Estonii uważają, że procedurę przetargową przeprowadzono w sposób przejrzysty, niedyskryminacyjny i bezwarunkowy.
- (56) Władze Estonii twierdzą również, że wartość opłaty za dzierżawę odpowiadała wartości rynkowej z następujących powodów. Po pierwsze, w decyzji o wszczęciu postępowania nie wzięto odpowiednio pod uwagę jakości gruntów, ponieważ co najmniej 12,34 % dzierżawionego gruntu nie nadaje się do produkcji rolnej. Mówiąc dokładniej, łączna powierzchnia 377,92 ha obejmuje (i) 42,4 ha gruntów leśnych; (ii) 260,5 ha trwałych użytków zielonych (mianowicie terasę zalewową rzeki Emajõgi (naturalne użytki zielone)); oraz (iii) 75,02 ha dróg, ścieżek i rowów między działkami katastralnymi. Wewnątrz działek katastralnych również występują drogi, ścieżki i rowy, których łącznego obszaru nie zmierzono.
- (57) Po drugie, producenci rolni w Estonii posiadali w momencie przetargu bardzo niewielkie możliwości gospodarcze. Według danych z 2001 r. średnia wielkość gospodarstwa rolnego wynosiła 15,6 ha. W sumie istniały 24 gospodarstwa rolne o powierzchni większej niż 2 000 ha, z czego jedynie 8 było porównywalne z przedmiotem przetargu, jako że posiadało wykorzystywaną powierzchnię użytków rolnych większą niż 3 000 ha. W rezultacie było bardzo niewielu producentów rolnych zainteresowanych dzierżawą gruntów rolnych o powierzchni powyżej 3 000 ha przeznaczonych do wykorzystywania w określonych celach, którzy byli gotowi ponieść takie ryzyko i mieli ku temu możliwości.
- (58) Po trzecie, również fakt, że rynek dzierżaw nie istniał, stwarzał ograniczenia w kwestii możliwej opłaty za dzierżawę. W momencie podpisania umowy o dzierżawę grunt zasadniczo oddawano w użytkowanie za darmo, aby nie dopuścić, by leżał odłogiem. Z tego powodu ministerstwo musiało wykazać się podczas ustalania warunków zarówno rozsądkiem, jak i elastycznością.
- (59) Po czwarte, władze Estonii twierdzą, że wszystkie wydatki poniesione przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro (jak określono w motywie 26) należy uznać za dochód z tytułu czynszów na rzecz ministerstwa.
- (60) W tym względzie władze Estonii podkreślają, że inwestycje w systemy odwadniania nie są kwestią wyboru, lecz obowiązek ich przeprowadzenia wynika z umowy o dzierżawę oraz przepisów prawa. Zgodnie z sekcją 16 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawy o melioracji gruntów (Maaparandusseadus) <sup>(10)</sup> utrzymanie systemu melioracji gruntów było obowiązkiem właściciela gruntów, którym w tym przypadku było państwo. Jednak zgodnie z umową o dzierżawę przedsiębiorstwo AS Tartu Agro było zobowiązane do utrzymywania istotnych części dzierżawionych gruntów i znajdującej się na nich infrastruktury w stanie odpowiadającym właściwemu zarządzaniu oraz do jej wymiany, w stosownych przypadkach, bez prawa do wystąpienia do państwa o zwrot kosztów inwestycji. Władze Estonii twierdzą, że w tym względzie w interesie każdego inwestora prywatnego działającego w jakichkolwiek warunkach rynkowych byłoby przeniesienie tych zobowiązań i ryzyka na dzierżawcę.
- (61) Na tej podstawie władze Estonii twierdzą, że takie inwestycje w system odwadniania należy uznać za część dochodu z tytułu czynszów na rzecz ministerstwa, oprócz opłaty za dzierżawę uiszczanej na podstawie umowy, i że należy je uwzględnić w ocenie, czy umowa o dzierżawę jest zgodna z warunkami rynkowymi.
- (62) Jeżeli chodzi o wydatki na utrzymanie gruntów oraz poprawę jakości gleby, władze Estonii twierdzą, że wydatki te były niezbędne do zapewnienia, aby grunty rolne pozostały użyteczne przez dłuższy okres. Bez takich wydatków spadłaby jakość dzierżawionych gruntów rolnych i ich wartość z ekonomicznego punktu widzenia. Ośrodek Badań Rolniczych potwierdził, że wydatki dokonane przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro w celu poprawy równowagi składników pokarmowych w glebie ustabilizowały jej żyzność. Zawarcie przez państwo umowy o dzierżawę w tej formie było zatem zarówno opłacalne, jak i konieczne. Dzięki takiemu zakresowi zobowiązań dzierżawcy państwo nie musiało samo ponosić kosztów, ale mogło przenieść je na przedsiębiorstwo AS Tartu Agro dodatkowo do opłaty za dzierżawę.
- (63) Jeżeli chodzi o zapłatę podatków, zgodnie z sekcjami 3 i 10 ustawy o podatku od nieruchomości <sup>(11)</sup> (Maamaksuseadus), podatek od nieruchomości uiszcza właściciel gruntu lub jego użytkownik. Użytkownik gruntu powinien zapłacić podatek, jeżeli grunt nie został ponownie zarejestrowany zgodnie z procedurą określoną w ustawie o reformie rolnej (Maareformi seadus). Zgodnie z tymi przepisami prawa zobowiązanie do zapłaty podatku od nieruchomości spoczywało na państwie estońskim.

<sup>(10)</sup> Ustawa o melioracji gruntów RT I 1994, 34, 534, <https://www.riigiteataja.ee/akt/24638>

<sup>(11)</sup> Ustawa o reformie rolnej, RT I 1996, 41, 797.

- (64) Władze Estonii uważają zatem, że opłata za dzierżawę zsumowana z kwotą innych zobowiązań finansowych była zgodna z warunkami rynkowymi, ponieważ razem były co najmniej porównywalne z opłatą za dzierżawę na przedmiotowym rynku lub od niej wyższe.
- (65) Według władz Estonii ministerstwo dążyło do uzyskania jak najwyższego przychodu z dzierżawy gruntu.
- (66) Władze Estonii uważają również, że decyzja o zawarciu umowy z przedsiębiorstwem AS Tartu Agro po zakończeniu procedury przetargowej nie miała charakteru selektywnego, ponieważ wyboru przedsiębiorstwa AS Tartu Agro dokonano w sposób przejrzysty, niedyskryminujący i bezwarunkowy. Państwo postępowało w ramach procedury wyboru logicznie, z należytą starannością i zgodnie z krajowymi przepisami obowiązującymi w momencie przeprowadzania procedury przetargowej. Władze Estonii nie zgadzają się również z przedstawioną w decyzji o wszczęciu postępowania oceną Komisji, że przedmiotowy środek może prowadzić do zakłócenia konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Władze Estonii twierdzą, że Komisja nie wyjaśniła w pełni, jaki wpływ umowa o dzierżawę wywiera ani w jaki dokładnie sposób powoduje zakłócenie konkurencji. W związku z tym nie można wykluczyć, że możliwość zakłócenia konkurencji i wpłynięcia na wymianę handlową między państwami członkowskimi przez umowę o dzierżawę jest jedynie hipotetyczna.
- (67) Ponadto władze Estonii twierdzą, że nawet jeżeli Komisja uważa, iż spełnione są warunki, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, nie można się odnosić do działań lub transakcji dotyczących pomocy państwa, które miały miejsce przed zarejestrowaniem skargi w dniu 28 lipca 2014 r.

#### 4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

##### *Uwagi przedsiębiorstwa AS Tartu Agro*

- (68) Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro twierdzi, że nie otrzymało w 2000 r. od rządu Estonii niezgodnej z prawem pomocy państwa, ponieważ uważa, że nie otrzymało żadnej korzyści gospodarczej w żadnym momencie czasu trwania umowy o dzierżawę.
- (69) Według przedsiębiorstwa AS Tartu Agro umowę o dzierżawę zawarto w drodze konkurencyjnej, niedyskryminującej i bezwarunkowej procedury przetargowej zgodnie z przepisami obowiązującymi w momencie podpisania umowy z następujących powodów.
- (70) Dokumenty niezbędne do wzięcia udziału w przetargu określono w art. 32 warunków.
- (71) Jeżeli chodzi o kwestię, czy przetarg był bezwarunkowy, przedsiębiorstwo AS Tartu Agro wskazuje na wagę nadaną zapewnieniu, aby przedsiębiorstwo posiadało środki produkcji – w formie gruntów rolnych – przed sprzedażą udziałów przedsiębiorstwa w 2001 r. (por. motyw 12). W przeciwnym przypadku nikt nie był skłonny do zakupu udziałów przedsiębiorstwa AS Tartu Agro, co oznacza, że ich wartość spadłaby do zera. W takiej sytuacji państwo nie byłoby inwestorem prywatnym działającym na zasadach gospodarki rynkowej. Zatem aby doprowadzić do sprzedaży udziałów, jak również aby uzyskać za nie jak najwyższą cenę, dzierżawę gruntu trzeba było połączyć z warunkiem kontynuacji prowadzenia działalności rolniczej przedsiębiorstwa AS Tartu Agro. Według przedsiębiorstwa AS Tartu Agro warunek sformułowano w ogłoszeniu o przetargu w sposób pozostawiający wystarczająco dużo swobody, co pozwoliło wszystkim oferentom na przedstawienie własnej wizji spełnienia tego warunku.
- (72) Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro wskazuje ponadto, że przedsiębiorstwo miało strategiczne znaczenie dla rządu Estonii, ponieważ przyznano mu status centrum materiału siewnego oraz terenu szkoleniowo-testowego ministerstwa. W tym kontekście w dniu 13 października 1997 r. Rada OECD ds. Systemu Nasiennego zdecydowała o przyjęciu Estonii do systemów nasiennych OECD, a przedsiębiorstwo AS Tartu Agro włączono do systemu uprawy materiału siewnego OECD. W związku z tym przedsiębiorstwo AS Tartu Agro odgrywało istotną rolę jako centrum materiału siewnego, dzięki rozmnażaniu certyfikowanych nasion i sprawowaniu pieczy nad krajową rezerwą materiału siewnego.
- (73) Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro służy również jako teren szkoleniowo-testowy estońskiego uniwersytetu nauk biologicznych w dziedzinie weterynarii, hodowli zwierząt, genetyki zwierząt, rozmnażania zwierząt i współpracy przy ochronie roślin. W związku z tym przedsiębiorstwo AS Tartu Agro miało (i wciąż ma) dla rządu Estonii wartość związaną z realizacją celów edukacyjnych.
- (74) W związku z powyższym przedsiębiorstwo AS Tartu Agro uważa, że nie otrzymało żadnej korzyści dzięki zawarciu umowy o dzierżawę.
- (75) Ponadto przedsiębiorstwo AS Tartu Agro twierdzi, że umowa o dzierżawę spełnia warunki rynkowe z następujących powodów.



- (76) Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro argumentuje, że strony umowy o dzierżawę nie mogą jednostronnie zmieniać umowy lub od niej odstąpić, nawet jeżeli warunki rynkowe ulegną zmianie w okresie obowiązywania umowy. Wynika to z estońskiego prawa zobowiązań (sekcja 8 ust. 2 ustawy o prawie zobowiązań<sup>(12)</sup>), które stanowi, że umowy są wiążące dla stron. W związku z tym strony umowy nie mogą stale dostosowywać umowy długoterminowej do warunków rynkowych.
- (77) Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro twierdzi również, że opłata za dzierżawę oraz dodatkowe obowiązki dzierżawcy (por. motywy 25 i 26) są wzajemnie ze sobą powiązane w sposób nierozłączny i należy je postrzegać jako jeden połączony faktyczny dochód z tytułu czynszów. Nakładając obowiązek przeprowadzenia inwestycji w celu utrzymania wartości dzierżawionego gruntu i żyzności jego gleby, państwo działało jako ostrożny właściciel. Według przedsiębiorstwa AS Tartu Agro państwo postąpiło tak, aby zapewnić wzrost wartości gruntu w długim okresie, co pokazuje, że państwo działało zgodnie z testem prywatnego inwestora.
- (78) Jeżeli chodzi o coroczne inwestycje w system odwadniania, w ciągu pierwszych 16 lat obowiązywania umowy przedsiębiorstwo AS Tartu Agro zainwestowało w meliorację gruntów łącznie 1 458 611 EUR, czyli średnio 91 163 EUR rocznie. Jest to 3,57 razy więcej niż wymagana suma zawarta w umowie o dzierżawę.
- (79) Zobowiązanie dokonania inwestycji o wartości co najmniej 400 000 EEK (25 565 EUR) rocznie w odnowę (czyli nie tylko utrzymanie) systemów melioracji gruntów nałożono na dzierżawcę w czasach, gdy takie zobowiązania nie były częste, jak wynika ze sprawozdania Uus Maa. W związku z tym stanowiło to istotne zobowiązanie dla dzierżawcy oprócz opłaty za dzierżawę. Zobowiązanie to było dla państwa wyraźnie korzystne i ważne, i w związku z tym nieuchronnie powiązane z opłatą za dzierżawę.
- (80) Jeżeli chodzi o wydatki dzierżawcy na utrzymanie gruntu oraz poprawę jakości jego gleby, przedsiębiorstwo AS Tartu Agro twierdzi, że zobowiązania te były istotne dla państwa w sytuacji dzierżawy gruntu na dłuższy okres. Choć poprawa żyzności gleby leży w interesie dzierżawcy, korzysta z niej również państwo, ponieważ zwiększa ona wartość gruntu, jak potwierdził Ośrodek Badań Rolniczych. Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwo AS Tartu Agro, zobowiązania wygenerowały koszty w wysokości 3 981 000 EEK (254 432 EUR) rocznie.
- (81) Według przedsiębiorstwa AS Tartu Agro z danych zgromadzonych przez sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych wynika, że konkretne koszty produkcji roślinnej na hektar w Estonii wynosiły w 2000 r. średnio 43,42 EUR/ha. W przypadku przedsiębiorstw mleczarskich o wielkości zbliżonej do przedsiębiorstwa AS Tartu Agro koszty wynosiły średnio 28,57 EUR/ha. Tymczasem w umowie o dzierżawę koszty poprawy żyzności gleby wyniosły co najmniej 82,36 EUR/ha, czyli o wiele więcej niż średnia w Estonii w tym okresie.
- (82) Jeżeli chodzi o podatki, zgodnie z sekcją 8 ust. 1 ustawy o podatku od nieruchomości<sup>(13)</sup> podatek od nieruchomości uiszcza właściciel gruntu, chyba że właściciel i dzierżawca uzgodnili inaczej.
- (83) W przedmiotowej sprawie uzgodniono, że przedsiębiorstwo AS Tartu Agro uiszcza podatek od nieruchomości oraz wszelkie inne podatki związane z przedmiotem umowy o dzierżawę. Według przedsiębiorstwa AS Tartu Agro zobowiązanie prawne właściciela gruntu do uiszczania podatku od nieruchomości stało się zatem dodatkowym zobowiązaniem dzierżawcy. W ocenie wysokości opłaty za dzierżawę należy zatem uwzględnić zapłatę podatku.
- (84) Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro twierdzi również, że znacznej części dzierżawionych gruntów nie można wykorzystać do produkcji rolnej i odsyła w tej kwestii do sprawozdania Uus Maa, zgodnie z którym jedynie 2 833,596 ha tych gruntów to grunty orne. Pozostała część obejmuje 116,58 ha naturalnych użytków zielonych, 44,06 ha gruntów leśnych, 0,3 ha strefy uspokojonego ruchu oraz 76,3348 ha innych rodzajów gruntów (np. drogi i rowy oraz tereny zalane). Ponadto obszar gruntów ornych o powierzchni ok. 283 ha to trwałe użytki zielone, których nie można wykorzystać do produkcji rolnej i z których tytułu nie wypłaca się przedsiębiorstwu AS Tartu Agro żadnego wsparcia dla rolnictwa, ale które należy zgodnie z obowiązującymi przepisami zachować jako trwałe użytki zielone. W związku z tym jedynie 2 550,596 ha z 3 061,9 ha dzierżawionych gruntów (czyli 83,3 %) można wykorzystać zgodnie z przeznaczeniem. Pozostałych 16,7 % nie można wykorzystać do produkcji rolnej. Na tej podstawie przedsiębiorstwo AS Tartu Agro twierdzi, że faktyczna opłata za dzierżawę za hektar jest o 16,7 % wyższa niż opłata za dzierżawę określona w umowie.

<sup>(12)</sup> Ustawa o prawie zobowiązań, RT I, 31.12.2016, 7, dostępna pod adresem: [www.riigiteataja.ee/akt/võs](http://www.riigiteataja.ee/akt/võs)

<sup>(13)</sup> Ustawa o podatku od nieruchomości, RT I, 10.11.2016, 10, dostępna pod adresem: [www.riigiteataja.ee/akt/110112016010](http://www.riigiteataja.ee/akt/110112016010)

- (85) Ponadto opłata netto za dzierżawę określona w umowie o dzierżawę wzrosła w ciągu pierwszych 16 lat obowiązywania umowy ponad stukrotnie (z 0,21 EUR/ha do 27,24 EUR/ha), podczas gdy ze sprawozdania Uus Maa wynika, że cena rynkowa rosła wolniej (dziesięć razy wolniej). Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro twierdzi również, że nie można porównywać przedmiotowej umowy do umów o dzierżawę o mniejszej skali i krótszym czasie trwania, ponieważ pobudki kierujące dzierżawcą i wydzierżawiającym, a zatem również równowaga między zobowiązaniami wynikającymi z takich umów, mogą się znacząco różnić od tych zawartych w umowie o dzierżawę będącej przedmiotem sporu.

#### Uwagi skarżącego

- (86) Jeżeli chodzi o procedury przetargowe, skarżący zwraca uwagę na fakt, że w warunkach przetargu nie wspomniano o żadnych takich zobowiązaniach, jak uiszczenie podatku od nieruchomości, roczne inwestycje w system odwadniania oraz wydatki na utrzymanie gruntów i zwiększanie żyzności gleby („inne zobowiązania”).
- (87) Jeżeli chodzi o wydatki dotyczące zobowiązań związanych z utrzymaniem gruntów oraz zwiększaniem jakości gleby, skarżący twierdzi, że ministerstwo przyznało, iż nie sprawdziło, czy przedsiębiorstwo AS Tartu Agro spełnia te zobowiązania. W związku z tym ministerstwo nie jest w stanie przedstawić jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego, że wydatek ten nie jest częścią opłaty za dzierżawę. Ogólnie rzecz biorąc, skarżący jest zdania, że nie w ocenie wysokości opłaty za dzierżawę nie należy uwzględniać tych dodatkowych zobowiązań.
- (88) Jeżeli chodzi o wielkość działki, skarżący twierdzi, że zgodnie z danymi z geoportalu Urzędu Ziemskiego dokładna powierzchnia przedmiotu umowy o dzierżawę wynosiła 3 053,59 ha w 2016 r. Różnica względem obszaru określonego w umowie o dzierżawę wynika z faktu, że w ostatnich latach ministerstwo ponownie podzieliło i ponownie zarejestrowało niektóre zarejestrowane działki, ale zmian tych nie wprowadzono jeszcze do umowy o dzierżawę. 2 831,55 ha tego obszaru to grunty wyłącznie orne (92,73 %), a 1 033,00 ha to zarządzane naturalne użytki zielone (3,38 %). Tylko jedna działka o powierzchni 26,60 ha jest jednoznacznie wyłączona z rolniczego użytkowania gruntów, ponieważ faktycznie w 90 % porasta ją las. Skarżący zwraca uwagę na fakt, że ministerstwo wydało przedsiębiorstwu AS Tartu Agro roczne zezwolenie na pozyskiwanie drewna na potrzeby gospodarowania tym lasem.
- (89) Ponadto jedynie 3,02 % przedmiotu umowy o dzierżawę stanowią „inne rodzaje gruntów”. Kategoria ta obejmuje wszystkie drogi łączące i pobocza dróg, pobocza rowów, miedze, tereny zieleni oraz kopce kamieni w obrębie pól, mosty, wały, przepusty na wody opadowe, obszary bagienne itp. Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro pozwoliło również swoim pracownikom na przeznaczenie skraju jednej z działek na poletka i szklarnie. W związku z tym łączna powierzchnia gruntów rolnych, które można zagospodarować w ramach przedmiotu umowy o dzierżawę obejmuje obszar o powierzchni 2 934,85 ha (96,11 %). Skarżący kwestionuje na tej podstawie stanowisko ministerstwa, w którym stwierdzono, że aż 12 % przedmiotu umowy o dzierżawę jest wyłączone z rolniczego użytkowania gruntów.
- (90) Z danych pochodzących z internetowej mapy <sup>(14)</sup> estońskiego urzędu ds. rejestrów rolnych i informacji rolnej wynika, że przedsiębiorstwo AS Tartu Agro wystąpiło o unijne wsparcie dla rolnictwa z tytułu obszaru o powierzchni 2 900,81 ha, co stanowi 95,00 % przedmiotu dzierżawy. Wnioski dotyczyły jednolitych płatności obszarowych, płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska oraz wsparcia produkcji przyjaznej dla środowiska.
- (91) Według skarżącego, przedsiębiorstwo AS Tartu Agro otrzymało z gruntów również inne dodatkowe dochody. Z informacji, które skarżący uzyskał z ministerstwa wynika, że w latach 2000–2015 przyznano przedsiębiorstwu AS Tartu Agro zezwolenia na pozyskanie ok. 5 000 m<sup>3</sup> drewna (brzozowego, świerkowego, sosnowego, osikowego i olchowego). Dane centrum lasów prywatnych <sup>(15)</sup> (SA Erametsakeskus) pokazują, że cena rynkowa drewna w Estonii w latach 2004–2016 kształtowała się następująco: kłody brzozowe, sosnowe i świerkowe w zakresie 58–83 EUR/m<sup>3</sup>, kłody olchowe i osikowe w zakresie 29–46 EUR/m<sup>3</sup>, a drewno opałowe w zakresie 16–31 EUR/m<sup>3</sup>. Przez ostatnie trzy lata państwowe centrum gospodarki leśnej <sup>(16)</sup> sprzedało drewno pochodzące z zarządzanych przez centrum lasów po średniej cenie 42–46 EUR/m<sup>3</sup>. Na podstawie tej informacji skarżący uznaje, że w latach 2000–2016 przedsiębiorstwo AS Tartu Agro uzyskało przychody z drewna w kwocie 210 000 – 230 000 EUR.
- (92) Ponadto skarżący odnosi się także do danych Urzędu Ziemskiego, zgodnie z którymi rzeczywiste ceny dzierżawy są wyższe niż ceny określone w sprawozdaniu Uus Maa w tym znaczeniu, że w 2015 r. średnia opłata za dzierżawę gruntów w prowincji Tartu wynosiła około 200 EUR/ha <sup>(17)</sup>.

<sup>(14)</sup> Zob. również <https://kls.pria.ee/kaart/>

<sup>(15)</sup> Zob. <http://www.eramets.ee/metsa-ja-puidumuuk/hinnainfo-2/>

<sup>(16)</sup> Zob. <http://rmk.ee/organisationsioon/aastaaruanded>

<sup>(17)</sup> Zob. również <https://www.maaamet.ee/et/uudised/moodunud-aastal-solmitud-rendilepingute-aastatasu-kokku-402-572-eurot>

- (93) Ponadto skarżący zwraca uwagę na fakt, że podczas trwania procedury przetargowej przedsiębiorstwo AS Tartu Agro było osobą prawną prawa prywatnego będącą w 100 % własnością państwa; do państwa należał również przedmiot umowy o dzierżawę – grunty rolne. Ministerstwo było organem wyznaczonym do zbycia obu nieruchomości, co oznacza, że w bilansie Ministerstwa znalazło się zarówno 100 % udziałów w przedsiębiorstwie AS Tartu Agro, jak i grunty, które stanowiły przedmiot umowy o dzierżawę. Ministerstwo zasadniczo prowadziło zatem negocjacje związane z przetargiem samo ze sobą. Skarżący dodaje, że w biznesplanie złożonym w ramach oferty przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro stwierdzono, że przedsiębiorstwo uważało, iż największe ryzyko związane było z głównym czynnikiem produkcji – gruntem. Jeżeli grunty znalazłyby się w rękach innego właściciela lub dzierżawcy, kontynuowanie przez przedsiębiorstwo produkcji rolnej byłoby niemożliwe. Według skarżącego wyjaśnia to, dlaczego w ofercie zawarto warunek wymagający kontynuowania produkcji rolnej przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro. Zasadniczo celem przetargu było zawarcie umowy o dzierżawę z tym przedsiębiorstwem.

#### *Uwagi władz Estonii*

- (94) Władze Estonii oświadczają, że nie zgadzają się z żadnymi argumentami skarżącego.
- (95) Jeżeli chodzi o wydatki na utrzymanie gruntów oraz poprawę jakości gleby, władze Estonii twierdzą – w przeciwieństwie do skarżącego, że wydatki te należy dodać do opłaty za dzierżawę. Po pierwsze, władze Estonii odpierają argument, że tych dodatkowych wymogów nie wymieniono pierwotnie w ogłoszeniu o przetargu. Było to działanie celowe mające umożliwić potencjalnym oferentom zapewnienie różnych ofert w zakresie płatności opłaty za dzierżawę.
- (96) Po drugie, utrzymanie aktywów przez dzierżawcę było wymagane na podstawie przepisów dotyczących dzierżawy (sekcja 10 art. 1 Rendiseadus), które obowiązywały w momencie zawarcia umowy o dzierżawę. W związku z tym w 2000 r. grunty wymagały inwestycji, w tym poprawy żyzności gleby.
- (97) Ponadto władze Estonii twierdzą, że obowiązki dzierżawcy są weryfikowane przez organy administracji działające pod nadzorem ministerstwa. Władze Estonii twierdzą także, że wykonanie dzierżawy nie ma wpływu na ocenę treści umowy o dzierżawę.
- (98) Jeżeli chodzi o informację przekazaną przez skarżącego dotyczącą tego, że rzeczywiste ceny dzierżawy są wyższe niż określono w sprawozdaniu Uus Maa, władze Estonii twierdzą, że jest to nieistotne. Urząd Ziemski zaczął gromadzić informacje na temat umów o dzierżawę gruntów dopiero od 2005 r., a przedmiotową umowę o dzierżawę podpisano w 2000 r.
- (99) Jeżeli chodzi o dodatkowe przychody z gruntów w formie sprzedaży lasu, władze Estonii twierdzą, że twierdzenie skarżącego jest błędne, ponieważ wydania pozwoleń na pozyskiwanie drewna nie można uznać za równoważne średnim cenom drewna, a przychodów ze sprzedaży nie można uznać za równoważne do zysków. Ponadto władze Estonii twierdzą, że jeżeli chodzi o stwierdzenie istnienia pomocy państwa, nieistotne jest, że przedsiębiorstwo AS Tartu Agro miało możliwość uzyskania dochodu ze sprzedaży drewna z przedmiotu dzierżawy.
- (100) Ponadto władze Estonii wyjaśniają, że od 2000 r. opłatę za dzierżawę kilkakrotnie podniesiono i odzwierciedla ona cenę rynkową.

## 5. OCENA

### 5.1. Istnienie pomocy państwa – zastosowanie art. 107 ust. 1 TFUE

- (101) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (102) Aby dany środek uznać za pomoc w rozumieniu powyższego postanowienia, muszą zatem być spełnione łącznie następujące warunki: (i) środek można przypisać państwu i musi on być finansowany z zasobów państwowych; (ii) musi przynosić korzyść beneficjentowi środka; (iii) korzyść ta musi być selektywna; oraz (iv) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

*Zasoby państwowe*

- (103) Państwo, w kontekście art. 107 ust. 1 TFUE, obejmuje wszystkie organy administracji państwowej, od szczebla centralnego do administracyjnego. Przedmiotowe grunty są własnością państwa (por. motyw 14) i są dzierżawione przez ministerstwo. Każda zniżka od opłaty za dzierżawę stanowi zatem przeniesienie zasobów państwowych, a umowę o dzierżawę można przypisać państwu.

*Przedsiębiorstwo*

- (104) Aby środek stanowił pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi on przynosić przedsiębiorstwu korzyść. Pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu finansowania. Fakt, że podczas trwania procedury przetargowej przedsiębiorstwo AS Tartu Agro było spółką państwową z ograniczoną odpowiedzialnością, nie ma znaczenia, ponieważ porządek prawny Unii jest neutralny, jeżeli chodzi o system własności<sup>(18)</sup>.
- (105) Działalność gospodarczą stanowi każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku. Beneficjentem domniemanej pomocy państwa jest przedsiębiorstwo AS Tartu Agro. Przedsiębiorstwo produkuje i sprzedaje produkty rolne (por. motyw 10), a zatem jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

*Korzyść*

- (106) Korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa<sup>(19)</sup>. Aby dany środek stanowił pomoc, musi on przynosić beneficjentowi korzyści, które zwalniają go z kosztów zwykle pokrywanych z jego budżetu. Jeżeli transakcja została przeprowadzona na korzystnych warunkach z uwagi na fakt, że przedsiębiorstwo AS Tartu Agro uiszczало opłatę za dzierżawę w kwocie poniżej ceny rynkowej, przedsiębiorstwo czerpało korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (107) Aby rozstrzygnąć kwestię, czy transakcja gospodarcza dokonana przez podmiot publiczny wiąże się z przyznaniem korzyści kontrahentowi, należy ocenić, czy transakcję przeprowadzono zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi<sup>(20)</sup>. Sądy unijne opracowały „test prywatnego inwestora” w celu identyfikacji obecności pomocy państwa w sprawach dotyczących inwestycji publicznych. Podobnie sądy unijne opracowały „test prywatnego sprzedawcy”, aby ocenić, czy sprzedaż lub porównywalna transakcja dokonana przez podmiot publiczny obejmuje pomoc państwa, przez rozważenie, czy w normalnych warunkach rynkowych prywatny sprzedawca mógłby uzyskać taką samą lub lepszą cenę<sup>(21)</sup>.
- (108) Jeżeli sprzedaż i kupno aktywów, towarów i usług lub inne porównywalne transakcje, takie jak dzierżawa aktywów, są realizowane w drodze otwartej, przejrzystej, niedyskryminacyjnej i bezwarunkowej procedury przetargowej zgodnie z zasadami TFUE dotyczącymi udzielania zamówień publicznych<sup>(22)</sup>, można ogólnie założyć, że transakcje te są zgodne z warunkami rynkowymi, pod warunkiem że zastosowano właściwe kryteria wyboru kupującego, sprzedającego lub dzierżawcy<sup>(23)</sup>.
- (109) W decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy procedura przetargowa zastosowana w odniesieniu do dzierżawy gruntów była przejrzysta, niedyskryminacyjna i bezwarunkowa. Komisja oceniła ofertę w oparciu o ogłoszenie o przetargu, protokół z posiedzenia panelu oceniającego i przedstawione uwagi. Argumenty oferentów dotyczące okoliczności faktycznych nie są dostępne.
- (110) Procedura musi być przejrzysta, aby umożliwić przekazanie wszystkim zainteresowanym oferentom tych samych niezbędnych informacji na każdym etapie procedury przetargowej. Dostępność informacji, wystarczająco dużo czasu dla zainteresowanych oferentów oraz jasność kryteriów wyboru i udzielenia zamówienia stanowią kluczowe elementy przejrzystej procedury wyboru.

<sup>(18)</sup> Art. 345 TFUE stanowi, że „traktaty nie przesadzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich”.

<sup>(19)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1999 r., Hiszpania/Komisja, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 41.

<sup>(20)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie C-39/94 SFEI i in., ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60 i 61.

<sup>(21)</sup> Wyrok Sądu z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawach połączonych T-268/08 i T-281/08 Land Burgenland i Austria/Komisja, ECLI:EU:T:2012:90.

<sup>(22)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-324/98, Telaustria, ECLI:EU:C:2000:669, pkt 62; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie C-59/00, Bent Moustén Vestergaard, ECLI:EU:C:2001:654, pkt 20. Zob. również komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. C 179 z 1.8.2006, s. 2).

<sup>(23)</sup> Punkt 89 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE („zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa”) (Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1).

- (111) Po pierwsze, Komisja zgadza się z opisem władz Estonii, że procedurę przetargową przeprowadzono zgodnie z warunkami mającymi zastosowanie w momencie podpisania umowy (por. motyw 46). W warunkach określono, jakie dokumenty należy złożyć, aby stać się kandydatem zakwalifikowanym do procesu przetargowego.
- (112) Zgodnie z ogłoszeniem o przetargu dokumentami tymi były: (i) wniosek; (ii) potwierdzenie uiszczenia opłaty za udział wynoszącej 1 000 EEK; (iii) oferta dotycząca opłaty za dzierżawę oraz (iv) biznesplan (por. motyw 17). Ponadto w art. 32 warunków określono, że wraz z ofertą należy przedłożyć następujące informacje: 1) nazwę potencjalnego oferenta oraz jego miejsce prowadzenia działalności; 2) zgodę na warunki procedury przetargowej; 3) dowód uiszczenia zaliczki i opłat rejestracyjnych; 4) opłatę za dzierżawę zapisaną liczbowo i słownie; 5) podpis osoby składającej ofertę lub, w przypadku przedstawiciela osoby fizycznej lub prawnej, dowód przedstawicielstwa. Powyższe wymogi były publicznie dostępne za pośrednictwem publikacji ogłoszenia o przetargu w ogłoszeniach urzędowych oraz za pośrednictwem przepisów prawa, które obowiązywały w momencie przeprowadzania przetargu. W związku z tym potencjalni oferenci mieli równy dostęp do niezbędnych informacji dotyczących kryteriów wyboru.
- (113) Oferenci mieli wystarczająco dużo czasu, by przedstawić swoje oferty, ponieważ mieli na to 20 dni od publikacji ogłoszenia o przetargu w ogłoszeniach urzędowych (por. motyw 16).
- (114) Jeżeli chodzi o kryteria udzielenia zamówienia, w art. 19 ust. 5 ustawy o aktywach państwowych określono, że w przypadku ograniczonej procedury przetargowej, jak opisano w motywie 15, zamówienia udziela się oferentowi, którego oferta uważana jest za najlepszą ze wszystkich przy uwzględnieniu zarówno oferowanej ceny, jak i dodatkowych wskazanych warunków. Ogólnie rzecz biorąc, umowę o dzierżawę należy zatem przyznać kandydatowi oferującemu najwyższą opłatę za dzierżawę. W niniejszym przetargu istniał jednak dodatkowy warunek, że przedsiębiorstwo AS Tartu Agro powinno kontynuować produkcję rolną. Jak opisano w motywach 123–130, nie jest jasne, w jaki sposób warunek ten miałby być wzięty pod uwagę w ocenie kryteriów udzielenia zamówienia. Na podstawie powyższego Komisja uznaje, że kryteria udzielenia zamówienia nie były jasne.
- (115) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza zatem, że procedura przetargowa nie była przejrzysta.
- (116) Niedyskryminujące traktowanie wszystkich oferentów na wszystkich etapach procedury oraz obiektywne kryteria wyboru i udzielenia zamówienia określone z wyprzedzeniem przed rozpoczęciem procedury stanowią niezbędny warunek zapewnienia zgodności przeprowadzonej w ich wyniku transakcji z warunkami rynkowymi. Aby zapewnić równe traktowanie, kryteria udzielenia zamówienia powinny umożliwiać porównanie i obiektywną ocenę oferentów.
- (117) Jak opisano w motywie 112, kryteria wyboru opisano w ogłoszeniu o przetargu oraz w art. 32 warunków, w związku z czym Komisja może stwierdzić, że kryteria wyboru określono przed procedurą przetargową oraz że były one wystarczająco obiektywne.
- (118) Jeżeli chodzi o kryteria udzielenia zamówienia, podobnie jak w przypadku analizy przedstawionej w motywie 114 Komisja nie może stwierdzić, że dodatkowy warunek dotyczący kontynuowania produkcji rolnej przedsiębiorstwa AS Tartu Agro, był obiektywny. Nie opisano jasno, czego oczekuje się od potencjalnych oferentów, i wydaje się, że faworyzowano jedno przedsiębiorstwo.
- (119) Jeżeli chodzi o wykluczenie jednego z oferentów z procedury przetargowej, zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze Estonii wykluczenie przedsiębiorstwa Aiu Põllumajanduse OÜ z procedury przetargowej opierało się na tym, że we wniosku i biznesplanie przekazanych przez przedsiębiorstwo brakowało niektórych elementów.
- (120) Władze Estonii wykazały, że z warunków jasno wynikało, że aby być kwalifikującym się oferentem, należało przedstawić kompletny wniosek (por. motyw 112). Zgodnie z protokołem z posiedzenia panelu oceniającego we wniosku przedsiębiorstwa Aiu Põllumajanduse OÜ brakowało decyzji zarządu przedsiębiorstwa dotyczącej udziału w przetargu, a także karty rejestracji jako spółka z o.o. w estońskim centralnym rejestrze przedsiębiorców. Ministerstwo miało zatem obowiązek prawny, by wykluczyć przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ z przetargu (por. motyw 48).
- (121) Władze Estonii wyjaśniły także, że kompletny biznesplan jest niezbędny, aby ocenić wizję i możliwości oferenta, jeżeli chodzi o wykorzystanie gruntów rolnych. Zgodnie ze sprawozdaniem komisji oceniającej biznesplan przedstawiony przez przedsiębiorstwo Aiu Põllumajanduse OÜ nie obejmował żadnej analizy ani planowania, co stwierdzono na podstawie protokołu z posiedzenia panelu oceniającego. Ponadto nie było jasne, w jaki sposób zostanie zagwarantowane uiszczenie oferowanej opłaty za dzierżawę (200 EEK/ha) (por. motyw 51). Na podstawie powyższego wykluczenie przedsiębiorstwa Aiu Põllumajanduse OÜ nie było dyskryminacyjne zgodnie z kryteriami wyboru, ponieważ we wniosku brakowało decyzji zarządu przedsiębiorstwa dotyczącej udziału w przetargu, a także karty rejestracji jako spółka z o.o. w estońskim centralnym rejestrze przedsiębiorców.

- (122) Jeżeli jednak chodzi o procedurę przetargową ogólnie, z oceny kryteriów udzielenia zamówienia przedstawionej poniżej wynika, że procedura przetargowa była dyskryminacyjna, ponieważ gwarantowała przyszłe funkcjonowanie jednego z uczestników przetargu.
- (123) Jeżeli chodzi o warunkowość procedury przetargowej, procedura przetargowa jest bezwarunkowa wówczas, gdy każdy potencjalny kupujący ma zasadniczo swobodę nabycia sprzedawanych aktywów, towarów i usług oraz ich użytkowania do własnych celów, niezależnie od tego, czy prowadzi określoną działalność gospodarczą. Jeżeli warunkiem sprzedaży jest przyjęcie przez nabywcę szczególnych obowiązków, których nie zażądałby sprzedawca prywatny, innych niż wynikające z ogólnych przepisów prawa krajowego lub decyzji organów planistycznych, w interesie organów publicznych lub ogółu społeczeństwa, przetargu nie można uznać za bezwarunkowy <sup>(24)</sup>.
- (124) Ustalono, że w ogłoszeniu o przetargu określono szczegółowy warunek wymagający kontynuowania produkcji rolnej przedsiębiorstwa AS Tartu Agro (por. motyw 16). Według władz Estonii celem tego warunku nie było kontynuowanie działalności AS Tartu Agro jako przedsiębiorstwa, ale był on związany z jego szczególną produkcją rolną. Mianowicie ministerstwo chciało zapewnić rozmnażanie określonych wysokoplennych odmian materiału siewnego, który spełnia normy OECD, oraz przechowywania go w krajowym banku materiału siewnego (por. motyw 52).
- (125) Według władz Estonii wymóg rozmnażania i przechowywania wysokoplennych odmian nasion był obiektywny i umożliwiał udział w przetargu wszystkim zainteresowanym stronom. W ogłoszeniu o przetargu nie wskazano uczestnikom żadnej konkretnej metody (por. motyw 53). Komisja zwraca jednak uwagę, że w ogłoszeniu o przetargu nie określono, że potencjalny oferent musi rozmnażać i przechowywać niektóre nasiona; określono jedynie, że po nabyciu dzierżawionego gruntu ma być kontynuowana działalność rolnicza jednego konkretnego przedsiębiorstwa – AS Tartu Agro. Ma to charakter wyraźnie warunkowy.
- (126) Nawet jeżeli warunek określony w ogłoszeniu o przetargu był jednak ograniczony do rozmnażania i przechowywania materiału siewnego, o którym mowa powyżej, wciąż należałoby to uznawać za warunkowe i odnoszące się do działalności przedsiębiorstwa AS Tartu Agro. Mianowicie warunek dotyczący rozmnażania określonych wysokoplennych odmian materiału siewnego, który spełnia normy OECD, oraz przechowywania go (na dzierżawionym gruncie) nie wynikał z ogólnych przepisów krajowych. Obowiązek ten nałożono na przedsiębiorstwo AS Tartu Agro, odpowiednio na państwowe gospodarstwo rolne Tartu, w 1997 r. (por. motyw 54) zarządzeniem ministra rolnictwa. Obowiązek ten nie był zatem związany z dzierżawionym gruntem, ale z działalnością przedsiębiorstwa AS Tartu Agro. Podobnie w uwagach skarżącego podkreślono, że ogłoszenie o przetargu było istotne dla przedsiębiorstwa AS Tartu Agro (motyw 93). Komisja stwierdza zatem, że ani rozmnażanie i przechowywanie specjalnego materiału siewnego, ani kontynuowanie działalności rolniczej przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro nie wynikało z przepisów krajowych, natomiast kontynuowanie działalności rolniczej przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro stanowi warunek przetargu.
- (127) Jeżeli chodzi o kwestię, czy rozmnażanie i przechowywanie określonych odmian nasion lub warunek dotyczący kontynuowania produkcji rolnej przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro wynikały z decyzji organu planistycznego, Komisja ustaliła, że nie. Ogółem, organ planistyczny opracowuje i wdraża plan rozwoju danego lokalnego obszaru, w tym wydaje pozwolenia na budowę dla działek rolnych. Wyznaczonym użytkowaniem dzierżawionego gruntu była i wciąż jest ogólnie produkcja rolna. Ogólnie rzecz biorąc, użytkowanie gruntów reprezentuje działalność gospodarczą, taką jak rolnicze użytkowanie gruntów, użytkowanie mieszkaniowe, przemysłowe, komercyjne. Grunty rolne zdefiniowano jako obszar, który stanowi albo grunty orne, na których znajdują się uprawy trwałe, albo pastwiska trwałe <sup>(25)</sup>. Organy planistyczne nie definiują, jakie uprawy lub jaki rodzaj działalności rolniczej można prowadzić na gruntach rolnych. W omawianym przypadku warunek nałożono nawet zarządzeniem wydanym przez ministra w odniesieniu do państwowego gospodarstwa rolnego Tartu, a zatem nie na on mocy decyzji organu planistycznego związanej z dzierżawionym gruntem. Podobnie organ planistyczny nie może ograniczyć aktywności kwalifikujących się przedsiębiorstw w sektorze rolnictwa, co sugeruje warunek dotyczący kontynuacji działalności rolniczej przedsiębiorstwa AS Tartu Agro.
- (128) Ponadto przez objęcie dzierżawy gruntów wymogiem kontynuowania produkcji rolnej jednego konkretnego przedsiębiorstwa ogranicza się wyraźnie wykorzystanie gruntów dla potencjalnego oferenta. Tym samym rezygnując z możliwości uzyskania najwyższej możliwej opłaty za dzierżawę, państwo nie działało jako prywatny podmiot gospodarczy, ale jako organ publiczny kierujący się względami politycznymi. Prywatny podmiot gospodarczy niemający takich ograniczeń byłby w stanie przyciągnąć większą liczbę ofert oraz osiągnąć wyższą cenę.

<sup>(24)</sup> Pkt 94 zawiadomienia w sprawie pojęcia pomocy państwa.

<sup>(25)</sup> <https://data.oecd.org/agrland/agricultural-land.htm>

- (129) Również uwagi przedstawione przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro wydają się potwierdzać, że warunek wprowadzony w ogłoszeniu o przetargu był związany z zadaniem publicznym, jakim jest uprawa materiału siewnego spełniającego normy OECD (por. motywy 71 i 72). Z uwag tych wynika także, że warunek wprowadzony w ogłoszeniu o przetargu był istotny dla prywatyzacji przedsiębiorstwa AS Tartu Agro. Wydaje się, że argument ten popiera także skarżący (por. motyw 93). Transakcje dzierżawy gruntów i prywatyzacji przedsiębiorstwa AS Tartu Agro były jednak dwiema odrębnymi transakcjami, a prywatyzacja AS Tartu AGRO nie jest oceniana w niniejszej decyzji.
- (130) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza, że procedura przetargowa na dzierżawę gruntu była nieprzejrzysta, dyskryminacyjna i warunkowa, a zatem nie spełniała warunków koniecznych do stwierdzenia, że transakcja jest zgodna z warunkami rynkowymi.
- (131) Ponadto należy ocenić, czy wydzierżawienie gruntów przez ministerstwo na rzecz przedsiębiorstwa AS Tartu Agro było zgodne z warunkami rynkowymi na podstawie ekspertyzy przedstawionej w sprawozdaniu Uus Maa, o którym mowa w motywie 28, oraz danych przekazanych przez władze Estonii, o których mowa w motywie 39<sup>(26)</sup>. Należy zatem w pierwszej kolejności przeanalizować, czy uiszczona przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro opłata za dzierżawę, która obejmuje tylko czynsz, a nie pozostałe wydatki, takie jak podatki od nieruchomości i utrzymanie, była na poziomie średniej opłaty za dzierżawę gruntów rolnych w Estonii w całym okresie dzierżawy. Jeżeli chodzi o pozostałe obowiązki przedsiębiorstwa AS Tartu Agro, zostaną one ocenione w kolejnym etapie.
- (132) Przy ustalaniu wartości rynkowej opłaty za dzierżawę Komisja zbada możliwe dostępne szacunki: (i) sprawozdanie z cen dzierżawy sporządzone przez prywatne przedsiębiorstwo z branży nieruchomości Uus Maa (por. motyw 28); (ii) dane z urzędu statystycznego (por. motyw 39).
- (133) Komisja jest zdania, że w sprawozdaniu Uus Maa przedstawiono wiarygodne, aczkolwiek zachowawcze szacunki opłat czynszowych w prowincji Tartu w latach 2000–2014. W odniesieniu do danych urzędu statystycznego szacunki rynkowe na lata 2015–2017 są średnimi cenami zgłoszonej opłaty za dzierżawę i nie stanowią eksperckiej wyceny ceny dzierżawy gruntu. W szacunkach tych nie uwzględniono szczególnej charakterystyki gruntu dzierżawionego przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro.
- (134) Zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa w latach 2000–2004 opłata za dzierżawę gruntów rolnych w prowincji Tartu wynosiła 6–10 EUR/ha (por. motyw 31). Przedsiębiorstwo AS Tartu Agro uiszczało w 2000 r. opłatę za dzierżawę w wysokości 0,20 EUR/ha, która to kwota obejmuje tylko czynsz, a nie pozostałe wydatki, takie jak podatki i utrzymanie (por. motyw 25); w związku z tym opłata za dzierżawę uiszczana przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro jest niższa od ceny rynkowej.
- (135) Zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa w latach 2005–2009 opłata za dzierżawę gruntów rolnych w prowincji Tartu wzrosła do 10–20 EUR/ha (por. motyw 32). Według władz Estonii w dniu 14 stycznia 2005 r. opłata za dzierżawę uiszczana przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro została zwiększona do 1,66 EUR/ha, a w dniu 21 marca 2007 r. do 5,21 EUR/ha. Również w tym okresie opłata za dzierżawę uiszczana przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro jest niższa niż cena rynkowa.
- (136) W latach 2010–2014 ceny dzierżawy w dalszym ciągu wzrastały i zgodnie ze sprawozdaniem wynosiły 25–60 EUR/ha (por. motyw 35). W dniu 12 maja 2009 r. opłata za dzierżawę uiszczana przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro została zwiększona do 8,68 EUR/ha (por. motyw 25), jednak wydaje się, że również w latach 2010–2014 pozostała niższa niż cena rynkowa.
- (137) Na podstawie danych przekazanych przez władze Estonii w 2015 r. średnia opłata za dzierżawę gruntów rolnych w Estonii wynosiła 52 EUR/ha i odpowiednio 55 EUR/ha za dzierżawę gruntów ornych (por. motyw 39, tabela). W prowincji Tartu, w której znajdują się grunty dzierżawione przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro, opłata ta wynosiła 63 EUR/ha i 65 EUR/ha. Według władz Estonii przedsiębiorstwo AS Tartu Agro uiszczało opłatę za dzierżawę w wysokości 26,86 EUR/ha. W związku z tym w 2015 r. opłata za dzierżawę uiszczana przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro była niższa niż cena rynkowa.
- (138) W 2016 r. średnia opłata za dzierżawę gruntów rolnych i ornych w Estonii wynosiła odpowiednio 52 EUR/ha i 54 EUR/ha (por. motyw 39, tabela). W prowincji Tartu opłata ta wynosiła odpowiednio 61 EUR/ha i 61 EUR/ha. Według władz Estonii przedsiębiorstwo AS Tartu Agro uiszczało opłatę za dzierżawę w wysokości 27,30 EUR/ha. W związku z tym również w 2016 r. opłata za dzierżawę uiszczana przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro była niższa niż cena rynkowa.
- (139) W 2017 r. średnia opłata za dzierżawę gruntów rolnych i ornych w Estonii wynosiła odpowiednio 58 EUR/ha i 60 EUR/ha (por. motyw 39, tabela). W odniesieniu do tego roku nie istnieją dane dotyczące prowincji Tartu. Według władz Estonii przedsiębiorstwo AS Tartu Agro uiszczało opłatę za dzierżawę w wysokości 27,28 EUR/ha. W związku z tym również w 2017 r. sama opłata za dzierżawę uiszczana przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro była niższa niż cena rynkowa.
- (140) Na podstawie tych danych sama opłata za dzierżawę była w całym okresie 2000–2017 niższa niż cena rynkowa.

<sup>(26)</sup> Wyrok Sądu z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawach połączonych T-268/08 i T-281/08, Land Burgenland i Austria/Komisja, ECLI:EU:T:2012:90, pkt 72.

- (141) Poniżej ocenione zostaną pozostałe obowiązki wymienione w umowie: (i) roczne inwestycje w systemy odwadniania; (ii) wydatki na utrzymanie gruntów oraz na poprawę jakości gleby, w tym wydatki na ochronę upraw, nawozy mineralne i organiczne, wapnowanie i utrzymanie poboczy dróg oraz (iii) płatność wszystkich podatków (motyw 26).
- (142) Władze Estonii twierdzą, że przy ocenie dochodu z tytułu czynszów należy uwzględnić wszystkie wyżej wymienione obowiązki dzierżawcy.
- (143) Komisja może zaakceptować ten argument w odniesieniu do części rocznych inwestycji w system odwadniania (motywy 36, 60 i 79). Zgodnie z sekcją 16 ust. 1 obowiązującej w tamtym czasie ustawy o melioracji gruntów (Maa-parandusseadus) utrzymanie systemu melioracji gruntów było obowiązkiem właściciela gruntów. Wspomniana wyżej podstawa prawna odnosi się jednak do utrzymania systemu melioracji gruntów ogółem i nie określono w niej np. minimalnych wymogów dotyczących systemów melioracji gruntów ani nie reguluje ona inwestycji w nowe systemy odwadniania. W przedmiotowej sprawie przedsiębiorstwo AS Tartu Agro dokonało zdaniem ministerstwa inwestycji w kwocie ustalonej w umowie bez zwrotu kosztów przez państwo. Jeżeli chodzi jednak o kwotę tych inwestycji, wydaje się, że została ona zaproponowana przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro, a nie nałożona na to przedsiębiorstwo (por. motywy 77–79). Zgodnie z protokołem z posiedzenia panelu oceniającego początkowa oferta przedsiębiorstwa AS Tartu Agro w odniesieniu do opłaty za dzierżawę wynosiła 10 000 EEK (ok. 639 EUR) rocznie, odpowiednio 3,24 EEK/ha (0,20 EUR/ha) plus zapłata podatku od nieruchomości w wysokości 85 000 EEK (ok. 5 432 EUR) oraz dokonywanie inwestycji w wysokości do 5 mln EEK (ok. 320 000 EUR) rocznie (por. motyw 20). Po ograniczonych negocjacjach opłata za dzierżawę została ustalona na takim samym poziomie jak w początkowej ofercie (por. motyw 25), a pozostałe zobowiązania na poziomie (i) rocznych inwestycji w systemy odwadniania w wysokości 400 000 EEK (ok. 25 565 EUR, odpowiednio 8,28 EUR/ha); (ii) wydatków na utrzymanie gruntów oraz na poprawę jakości gleby w łącznej wysokości 3 981 100 EEK (ok. 254 444 EUR) oraz (iii) płatności wszystkich podatków (por. motyw 26). Ponadto przedsiębiorstwo AS Tartu Agro twierdzi, że zainwestowało jeszcze więcej w system odwadniania, mianowicie 3,57 raza więcej niż było wymagane zgodnie z umową o dzierżawę (por. motyw 78). Zdaje się to zatem sugerować, że kwota inwestycji w system odwadniania pochodziła od przedsiębiorstwa AS Tartu Agro i definitywnie nie była wymagana przez prawo ani nie została nałożona wyłącznie przez państwo, szczególnie biorąc pod uwagę, że procedura przetargowa była nieprzejrzysta, dyskryminacyjna i warunkowa (por. motyw 130).
- (144) Ponadto tego rodzaju inwestycje są długoterminowe w porównaniu np. z inwestycjami w ochronę upraw i nawozy mineralne, które muszą być dokonywane corocznie. Jednocześnie wydzierżawiający przedsiębiorstwu AS Tartu Agro również korzystał z takich inwestycji, które przyczyniały się do wydajniejszego użytkowania gruntów. Komisja zauważa, że umowa o dzierżawę miała długi czas trwania wynoszący 25 lat; w związku z tym inwestycje te w dużej mierze przynosiły korzyści również przedsiębiorstwu AS Tartu Agro, które jest użytkownikiem tych gruntów. Ogólnie rzecz biorąc, odwadnianie gruntów rolnych zwiększa wartość produkcji i maksymalizuje zwrot z upraw dla producenta<sup>(27)</sup>. Zwiększa potencjał produkcji, co oznacza, że dobrze odwodnione gleby maksymalizują wskaźniki wzrostu upraw. Ponadto system odwadniania zmniejsza koszty zmienne produkcji, a odwodnione gleby potrzebują mniejszej ilości nawozów i pestycydów. Co więcej, dobrze odwodnione gleby pozwalają na wydajną pracę sprzętu rolniczego, a tym samym zmniejszają np. zużycie oleju napędowego, a w konsekwencji obniżają koszty producenta. Komisja przyznaje, że państwo zostało zwolnione z niektórych kosztów (utrzymania), które w przeciwnym razie musiałyby ponieść jako właściciel gruntu, a jednocześnie nadal korzystało z ewentualnego wzrostu wartości gruntów. W związku z tym, sprzecznie z ustaleniem z decyzji o wszczęciu postępowania (por. motyw 61 decyzji o wszczęciu postępowania), Komisja stwierdza, że inwestycje w system odwadniania należy brać pod uwagę częściowo jako przychody na rzecz państwa. Biorąc pod uwagę wymienione wyżej argumenty, Komisja stwierdza, że dodanie połowy inwestycji w system odwadniania do dochodu ministerstwa z tytułu czynszów stanowi zachowawczy szacunek w odniesieniu do dodatkowego dochodu z tytułu czynszów na rzecz ministerstwa. Tym bardziej, że ogólne korzyści płynące z tych inwestycji w dużej mierze sprzyjały przedsiębiorstwu AS Tartu Agro, a ich wysokość przekraczała kwotę wymaganą przez prawo. Na podstawie powyższego połowa rocznych inwestycji powinna być postrzegana jako część dochodu z tytułu czynszów na rzecz ministerstwa.
- (145) Komisja stwierdza jednak, że wydatki na utrzymanie gruntów i na zwiększenie jakości gleby leżą w interesie dzierżawcy, ponieważ są w większości związane z kosztami nakładów na produkcję, takich jak ochrona upraw (pestycydy) oraz nawozy mineralne i organiczne (również por. motyw 36). Ogólnie rzecz biorąc, takie czynniki produkcji są wykorzystywane w każdym okresie wegetacji, a ich rodzaj zależy od uprawianej rośliny. W związku z tym stanowią one część rocznej działalności produkcyjnej przedsiębiorstwa AS Tartu Agro i zasadniczo przynoszą korzyść wyłącznie przedsiębiorstwu AS Tartu Agro, ponieważ zwiększają na przykład plony z jego upraw. W związku z tym Komisja nie zgadza się z argumentami władz Estonii (motyw 62) i przedsiębiorstwa AS Tartu Agro (motywy 80 i 81). Ponadto gdyby państwo zdecydowało o wykorzystaniu gruntów do innych celów (np. budowy domów na działkach ze względu na bliskość drugiego co do wielkości miasta Estonii – Tartu), wykorzystanie w przeszłości pes-

<sup>(27)</sup> <http://www.fao.org/3/w7224e/w7224e05.htm>



tycydów i nawozów miałyby ograniczony wpływ na wartość tych gruntów. W dodatku biorąc pod uwagę długi okres dzierżawy wynoszący 25 lat, głównym beneficjentem jest użytkownik gruntów – przedsiębiorstwo AS Tartu Agro. Co więcej, jak wskazał skarżący, państwo nie zweryfikowało wywiązywania się z tych obowiązków przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro (por. motyw 87). Na podstawie powyższego Komisja stwierdza, że wydatki na utrzymanie gruntów oraz na poprawę jakości gleby w łącznej kwocie ok. 254 444 EUR nie powinny być uznawane za część dochodu państwa z tytułu czynszów.

- (146) Zasadniczo podatki nie stanowią jako takie dochodu z tytułu czynszów, ponieważ są one płacone przez właściciela aktywów na rzecz państwa. W przedmiotowej sprawie przedsiębiorstwo AS Tartu Agro płaciło jednak podatki w imieniu właściciela gruntu (państwa), jak twierdziły władze Estonii i przedsiębiorstwo AS Tartu Agro (odpowiednio motywy 63 i 82–83), a zatem państwo nie miało własnych wydatków na tę pozycję. W związku z tym, sprzecznie z decyzją o wszczęciu postępowania (por. motyw 61 decyzji o wszczęciu postępowania), wartość rocznych podatków od nieruchomości płaconych przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro powinna być postrzegana jako część dochodu z tytułu czynszów na rzecz ministerstwa.
- (147) Nawet jeśli opłata za dzierżawę byłaby zwiększona o następujące opisane wyżej komponenty – połowę inwestycji w system odwadniania i podatki płacone przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro – dochód z tytułu czynszów pozostaje niższy niż rynkowa opłata za dzierżawę.
- (148) Na podstawie powyższego opłata za dzierżawę płacona przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro była w całym okresie 2000–2017 niższa niż cena rynkowa. Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że procedura przetargowa była nieprzejrzysta, dyskryminacyjna i warunkowa, Komisja stwierdza zatem, że dzierżawa gruntów przez ministerstwo stanowiła korzyść dla przedsiębiorstwa AS Tartu Agro.

#### *Selektywność*

- (149) Jak stwierdził Trybunał, w przypadku pomocy indywidualnej ustalenie istnienia korzyści gospodarczej pozwala w zasadzie domniemywać selektywność danego środka <sup>(28)</sup>. Komisja nie zgadza się z argumentem władz Estonii, zgodnie z którym środek ten nie był selektywny (motyw 66). W tym względzie środek ten stanowił korzyść tylko na rzecz przedsiębiorstwa AS Tartu Agro, ponieważ przedmiotowe grunty publiczne zostały wydzierżawione tylko temu przedsiębiorstwu (por. motyw 14). Decyzja ta była rezultatem nieprzejrzystej, dyskryminacyjnej i warunkowej procedury przetargowej (zob. motywy 110–130). W związku z tym warunek selektywności jest spełniony.

#### *Zakłócenie konkurencji i wpływ na handel*

- (150) Aby środek mógł być uznany za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi on być w stanie zakłócić konkurencję oraz wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (151) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości sam fakt, że konkurencyjność przedsiębiorstwa ulega poprawie w stosunku do pozostałych przedsiębiorstw w wyniku przyznania korzyści gospodarczej, której takie przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w ramach normalnej działalności, wskazuje na występowanie ryzyka zakłócenia konkurencji. W związku z tym każda pomoc przyznana przedsiębiorstwu AS Tartu Agro w formie obniżonego czynszu umożliwiłaby przedsiębiorstwu zwiększenie lub przynajmniej utrzymanie działalności w wyniku pomocy. Pomoc może zatem ograniczyć możliwości innych przedsiębiorstw.
- (152) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości pomoc przyznana przedsiębiorstwu może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi w przypadku, gdy przedsiębiorstwo to prowadzi działalność na rynku, który jest otwarty na wymianę handlową wewnątrz UE. Beneficjent działa na rynku mleczarskim, na rynku mięsa i na rynku zbóż (por. motyw 10), na których ma miejsce handel wewnątrzunijny. W 2018 r. wartość estońskiego wywozu w handlu wewnątrzunijnym UE-28 w produkcji mięsa i produkcji mleczarskiej wynosiła odpowiednio 51 mln EUR i 177 mln EUR <sup>(29)</sup>. Sektory, o których mowa, są otwarte na konkurencję na szczeblu UE, a zatem podlegają wpływowi każdego wdrożonego środka sprzyjającego produkcji w jednym państwie członkowskim lub w szeregu państw członkowskich. W przeciwieństwie do władz Estonii (motyw 66) w świetle powyższych rozważań Komisja stwierdza, że środek ten może prowadzić do zakłócenia konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (153) Ponieważ spełnione są wszystkie niezbędne warunki określone w art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja stwierdza, że środek będący przedmiotem oceny stanowi pomoc państwa. W związku z tym korzyść ta musi zostać określona ilościowo.

<sup>(28)</sup> Zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, pkt 60.

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

*Kwantyfikacja korzyści*

- (154) Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy wykorzystać sprawozdanie Uus Maa do ustalenia szacunków dotyczących opłaty za dzierżawę w latach 2000–2009. Zgodnie ze sprawozdaniem Uus Maa w latach 2000–2004 opłata za dzierżawę gruntów rolnych w prowincji Tartu wynosiła 6–10 EUR/ha (por. motyw 33). Na podstawie powyższego roczną średnią opłatę za dzierżawę (średnią arytmetyczną) opartą na sprawozdaniu Uus Maa należy porównać z roczną opłatą za dzierżawę uiszczaną przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro w latach 2000–2004.
- (155) Jeżeli chodzi o lata 2005–2009, opłata za dzierżawę gruntów rolnych w prowincji Tartu wzrosła do 10–20 EUR/ha. Podobnie roczną średnią arytmetyczną opłaty za dzierżawę opartą na sprawozdaniu Uus Maa należy porównać z roczną opłatą za dzierżawę uiszczaną przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro w latach 2005–2009.
- (156) W latach 2010–2014 opłata za dzierżawę na podstawie sprawozdania Uus Maa wynosiła 25–60 EUR/ha. Zakres ten jest raczej szeroki, zatem w celu ustalenia rocznego zastępczego wskaźnika rynkowego należy stosować dostępne średnie opłaty za dzierżawę (w Estonii, gruntów rolnych) urzędu statystycznego (por. motyw 39, tabela). Podobnie w odniesieniu do lat 2015–2018 należy stosować średnie roczne opłaty za dzierżawę (w Estonii, gruntów rolnych) urzędu statystycznego.
- (157) Ponadto władze Estonii twierdzą, że co najmniej 12,34 % dzierżawionych gruntów nie nadaje się do produkcji rolnej (por. motyw 56). Komisja stwierdza jednak, że w umowie nie określono, iż jakakolwiek część gruntów nie nadaje się do celów rolnictwa. Partnerzy umowni zazwyczaj określają w umowie szczególne cechy aktywów i odpowiednio dostosowują sposób wykorzystania warunków, a mianowicie wysokość opłaty za dzierżawę.
- (158) Ponadto skarżący przekazał informacje dotyczące rozmiaru i wykorzystania działek (por. motywy 88–91). Informacje te pokazują, że przedsiębiorstwo AS Tartu Agro ubiegało się o unijne wsparcie dla rolnictwa i miało możliwość uzyskania z gruntów dodatkowego dochodu, np. poprzez sprzedaż drewna (por. motyw 91). Jako przykład płatności wsparcia dla rolnictwa, przedsiębiorstwo AS Tartu Agro otrzymało w 2010 r. wsparcie dla rolnictwa w odniesieniu do 2 912,76 ha, stanowiących około 95 % przedmiotu dzierżawy. Komisja stwierdza zatem, że nawet jeśli nie wszystkie działki były gruntami wyłącznie ornymi, grunty nieorne mogły być użyteczne w inny sposób. Na przykład grunty leśne mogły być wykorzystywane do produkcji drewna, użytki zielone mogły być wykorzystywane do produkcji pasz i kwalifikowały się do płatności w ramach unijnego wsparcia dla rolnictwa, a drogi dojazdowe (por. motyw 56) umożliwiały cenny bezpośredni dostęp do działek na potrzeby transportowania produkcji (pszenica, pasza itp.). Biorąc pod uwagę fakt, że trudno jest znaleźć wiarygodne zastępcze wskaźniki w odniesieniu do ceny rynkowej za dzierżawę gruntów leśnych, użytków zielonych i innych gruntów, Komisja stwierdza, że liczba hektarów, w odniesieniu do których wypłacono wsparcie dla rolnictwa, mogła służyć jako podstawa do obliczenia korzyści. W latach 2004–2018 liczba hektarów, w odniesieniu do których wypłacono wsparcie dla rolnictwa, stanowiła około 95 % – 97 % przedmiotu dzierżawy.
- (159) Ponadto władze Estonii twierdzą, że tylko ograniczona liczba producentów rolnych była zainteresowana dzierżawą ponad 3 000 ha gruntów rolnych (por. motyw 57). W tym względzie Komisja uważa, że władze Estonii mogły wydzierżawić grunty na osobnych działkach. Grunty podzielono już na 23 osobne działki, które można było wydzierżawić osobno. Ponadto liczbę potencjalnych kwalifikowalnych oferentów w dalszym stopniu ograniczył warunek zakładający kontynuację produkcji rolnej przedsiębiorstwa AS Tartu Agro.
- (160) Władze Estonii twierdzą również, że na wynik przetargu wpływają ograniczenia ze względu na nieistniejący rynek dzierżawy. Ze sprawozdania Uus Maa wynika, że sytuacja rynkowa była niestabilna, ale nadal istniały umowy o dzierżawę dotyczące użytkowania gruntów rolnych, podpisane na krótki okres. W związku z tym uwzględniając sytuację rynkową, prywatny inwestor rynkowy ustaliłby krótszy okres dzierżawy niż 25 lat.
- (161) Władze Estonii twierdzą ponadto, że przy ocenie dochodu z tytułu czynszów należy uwzględnić wszystkie obowiązki dzierżawcy – (i) roczne inwestycje w systemy odwadniania; (ii) wydatki na utrzymanie gruntów oraz na poprawę jakości gleby oraz (iii) płatność podatków (por. motyw 26).
- (162) Komisja może zaakceptować ten argument, jeżeli chodzi o roczne inwestycje w system odwadniania (motywy 36, 60 i 79), jak opisano w motywach 143 i 144. W związku z tym połowa wartości rocznych inwestycji przewidzianej w umowie o dzierżawę powinna być postrzegana jako część dochodu z tytułu czynszów. Wydaje się to zachowawczym szacunkiem na podstawie faktu, że zgodnie z prawem utrzymanie systemu melioracji gruntów było obowiązkiem właściciela gruntu (por. motywy 143 i 144); ponieważ umowa o dzierżawę miała jednak długi czas obowiązywania wynoszący 25 lat, inwestycje te w dużej mierze przynosiły korzyści przedsiębiorstwu AS Tartu Agro, które jest użytkownikiem tych gruntów.

- (163) Komisja stwierdza jednak, że wydatki na utrzymanie gruntów i na poprawy jakości gleby leżą głównie w interesie dzierżawcy, ponieważ są w większości związane z kosztami nakładów na produkcję, takich jak ochrona upraw (pestycydy) oraz nawozy mineralne i organiczne, jak opisano w motywie 145, i nie należy ich uznawać za dochód z tytułu czynszów na rzecz państwa.
- (164) Zasadniczo podatki nie stanowią jako takie dochodu z tytułu czynszów, ponieważ są one płacone przez właściciela aktywów na rzecz państwa. W przedmiotowej sprawie przedsiębiorstwo AS Tartu Agro płaciło jednak podatki od nieruchomości w imieniu właściciela gruntów (państwa), jak stwierdzono w motywie 146; w związku z tym wartość rocznych podatków od nieruchomości płaconych przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro powinna być postrzegana jako część dochodu z tytułu czynszów na rzecz ministerstwa.
- (165) Na podstawie powyższego korzyść oblicza się jako różnicę między rocznymi szacunkami wartości rynkowej w odniesieniu do opłaty za dzierżawę (por. motywy 154–156) a rzeczywistą opłatą za dzierżawę uiszczoną na rzecz ministerstwa. Ponadto do rzeczywistej opłaty za dzierżawę opisanej w motywach 162–164 należy dodać połowę wartości rocznych inwestycji dokonanych przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro w system odwadniania oraz podatki od nieruchomości zapłacone przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro w imieniu właściciela gruntów. W przypadku rozmiaru przedmiotu dzierżawy jako podstawa do obliczenia korzyści powinna służyć liczba hektarów, w odniesieniu do których wypłacono wsparcie dla rolnictwa (por. motyw 158).

## 5.2. Kwalifikacja środka jako istniejącej lub nowej pomocy

- (166) Umowa o dzierżawę między ministerstwem a przedsiębiorstwem AS Tartu Agro została zawarta w 2000 r., a zatem istniała przed przystąpieniem Estonii do Unii Europejskiej. Nie spełnia ona jednak warunków niezbędnych do uznania ją za istniejącą pomoc zgodnie z definicją zawartą w art. 1 lit. b) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589<sup>(30)</sup> w związku z załącznikiem IV do Aktu przystąpienia Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji<sup>(31)</sup>. Zgodnie z załącznikiem IV rozdział 4 „Rolnictwo” pkt 4, aby środek pomocy był uznawany za istniejącą pomoc, Komisja musi zostać powiadomiona o takim środku w ciągu czterech miesięcy od dnia przystąpienia – wszelka inna pomoc jest uznawana za nową pomoc. Ponieważ nie miało miejsca żadne takie powiadomienie, omawiany środek stanowi nową pomoc w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2015/1589 od roku 2000.

## 5.3. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (167) Środek wchodzący w zakres art. 107 ust. 1 TFUE jest zasadniczo niezgodny z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, chyba że może korzystać z jednego z odstępstw przewidzianych w TFUE. Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE pomoc może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeśli jest przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Aby to odstępstwo mogło mieć zastosowanie, pomoc musi spełniać wymogi właściwych unijnych zasad pomocy państwa.
- (168) Zgodnie z zawiadomieniem Komisji w sprawie ustalania zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem<sup>(32)</sup> wszelką pomoc niezgodną z prawem w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia (UE) 2015/1589 należy ocenić według zasad i wytycznych obowiązujących w czasie przyznania pomocy.
- (169) Ponieważ pomoc przyznano w 2000 r., a warunki umowy o dzierżawę kilkakrotnie się zmieniały (por. motyw 27), środek ten musi zostać zbadany w świetle wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2000–2006<sup>(33)</sup> i kolejnych wytycznych. Komisja uważa, że środek ten nie może zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych mających zastosowanie w latach 2000–2006. Środka tego nie można również uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013<sup>(34)</sup> ani na podstawie wytycznych Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020<sup>(35)</sup>.

<sup>(30)</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

<sup>(31)</sup> Dz.U. L 236 z 23.9.2003, s. 17.

<sup>(32)</sup> Dz.U. C 119 z 22.5.2002, s. 22.

<sup>(33)</sup> Dz.U. C 28 z 1.2.2000, s. 2.

<sup>(34)</sup> Dz.U. C 319 z 27.12.2006, s. 1.

<sup>(35)</sup> Dz.U. C 204 z 1.7.2014, s. 1. Zmienione zawiadomieniami opublikowanymi w Dz.U. C 390 z 24.11.2015, s. 4, Dz.U. C 139 z 20.4.2018, s. 3 oraz Dz.U. C 403 z 9.11.2018, s. 10.

- (170) Ogólnie rzecz biorąc, pomoc państwa w formie nadmiernie niskich opłat za dzierżawę gruntu stanowi pomoc operacyjną, ponieważ zmniejsza zwykle koszty operacyjne beneficjenta. Pomoc operacyjną uznaje się za prima facie niezgodną z rynkiem wewnętrznym, w szczególności zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE <sup>(36)</sup>.
- (171) W żadnym przypadku nie wykazano w wystarczającym stopniu, że środek był konieczny i proporcjonalny, aby osiągnąć cel leżący we wspólnym interesie. Estonia nie przedstawiła żadnych argumentów dotyczących zgodności z rynkiem wewnętrznym i w każdym razie przedmiotowy środek należy uznać za pomoc operacyjną. Z tego powodu Komisja nie znalazła motywów, które umożliwiłyby uznanie pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 TFUE.
- (172) Komisja stwierdza zatem, że dzierżawa gruntów na rzecz przedsiębiorstwa AS Tartu Agro przez ministerstwo stanowi pomoc państwa oraz że jest ona niezgodna z prawem i z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

## 6. ODZYSKANIE ŚRODKÓW

- (173) Biorąc pod uwagę, że pomoc jest niezgodna z prawem i z rynkiem wewnętrznym, Republika Estońska powinna zaprzestać realizacji środka i odzyskać od przedsiębiorstwa AS Tartu Agro przyznaną pomoc, chyba że wspomniana pomoc została przyznana na rzecz konkretnego projektu, który w momencie jej przyznania spełniał wszystkie warunki rozporządzeń o wyłączeniach grupowych, rozporządzenia dotyczącego pomocy *de minimis* lub wszystkie warunki programu pomocy zatwierdzonego przez Komisję.
- (174) Ponadto kwotę pomocy należy odzyskać w celu przywrócenia na rynku sytuacji sprzed przyznania pomocy. Art. 17 rozporządzenia (UE) 2015/1589 stanowi, że uprawnienia Komisji w zakresie windykacji pomocy podlegają 10-letniemu okresowi przedawnienia („okres przedawnienia”). Okres przedawnienia rozpoczyna się w dniu, w którym beneficjentowi przyznano pomoc niezgodną z prawem. W kontekście przedmiotowego środka w dniu 16 listopada 2000 r. podpisano umowę dzierżawy gruntów rolnych między ministerstwem a przedsiębiorstwem AS Tartu Agro (por. motyw 24).
- (175) Art. 17 rozporządzenia (UE) 2015/1589 stanowi jednak, że jakiegokolwiek działanie, podejmowane przez Komisję lub przez państwo członkowskie, działające na wniosek Komisji w odniesieniu do pomocy niezgodnej z prawem powoduje przerwanie okresu przedawnienia. W tym kontekście Komisja po raz pierwszy skontaktowała się z władzami Estonii w sprawie tego środka w dniu 14 sierpnia 2014 r. Mianowicie po otrzymaniu skargi w dniu 24 lipca 2014 r. Komisja przekazała skargę władzom Estonii i wezwała je do przedstawienia informacji i uwag na temat zarzutów postawionych przez skarżącego (por. motyw 1). W związku z tym okres przedawnienia został przerwany przez działania podjęte przez Komisję w tym dniu.
- (176) W związku z powyższym pomoc otrzymana przez przedsiębiorstwo AS Tartu Agro powinna zostać odzyskana od dnia 14 sierpnia 2004 r. Kwotę do odzyskania należy obliczyć w sposób opisany w motywach 154–165. Od kwoty tej nalicza się odsetki, obliczone zgodnie z art. 9 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 <sup>(37)</sup>, od dnia 14 sierpnia 2004 r. do dnia pełnego odzyskania,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

### Artykuł 1

Pomoc państwa w formie dzierżawy gruntów rolnych za stawkę, która jest niższa od ceny rynkowej, została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznana przez Estonię na rzecz przedsiębiorstwa AS Tartu Agro.

### Artykuł 2

Pomoc nie stanowi pomocy państwa, jeśli w czasie, kiedy została przyznana, spełniała warunki określone w art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 994/98 <sup>(38)</sup>, które obowiązywały w czasie, kiedy pomoc została przyznana.

<sup>(36)</sup> Sprawa C-156/98 Niemcy/Komisja, EU:C:2000:467, pkt 30, sprawy połączone C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P Comitato „Venezia vuole vivere”/Komisja, ECLI:EU:C:2011:368, pkt 136 oraz sprawa T-459/93 Siemens/Komisja, EU:T:1995:100, pkt 48.

<sup>(37)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

<sup>(38)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z dnia 7 maja 1998 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U. L 142 z 14.5.1998, s. 1).

### Artykuł 3

Pomoc indywidualna przyznana w ramach środka, o którym mowa w art. 1, która w momencie przyznania spełnia warunki ustanowione w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 702/2014 <sup>(39)</sup> lub w innym zatwierdzonym programie pomocy, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym do poziomu maksymalnej intensywności pomocy mającej zastosowanie do tego rodzaju pomocy.

### Artykuł 4

1. Republika Estońska odzyskuje od przedsiębiorstwa AS Tartu Agro pomoc, o której mowa w art. 1.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres, począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji przedsiębiorstwa AS Tartu Agro, do dnia jej faktycznego odzyskania.
3. Odsetki od kwoty podlegającej zwrotowi nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia (WE) nr 794/2004 oraz przepisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 271/2008 <sup>(40)</sup> zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004.

### Artykuł 5

1. Odzyskanie pomocy przyznanej w ramach programów, o których mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.
2. Republika Estońska zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

### Artykuł 6

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Republika Estonia przekazuje następujące informacje:

łącną kwotę (kapitał i odsetki) podlegającą odzyskaniu od przedsiębiorstwa AS Tartu Agro, które otrzymało pomoc nieobjętą zasadą *de minimis*, rozporządzeniem (UE) nr 702/2014 ani żadnym zatwierdzonym programem pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1, Republika Estońska na bieżąco informuje Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Republika Estońska bezzwłocznie przedstawia informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji.

### Artykuł 7

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Estońskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 24 stycznia 2020 r.

W imieniu Komisji  
Margrethe VESTAGER  
Wiceprzewodniczący wykonawczy

<sup>(39)</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 193 z 1.7.2014, s. 1).

<sup>(40)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 271/2008 z dnia 30 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 82 z 25.3.2008, s. 1).