



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

13 päivänä heinäkuuta 2022*

Valtiontuet – Maatalous – Maatalousmaan vuokrasopimus Virossa – Päätös, jolla valtiontuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja määrätään perittäväksi takaisin – Etu – Markkinahinnan määrittäminen – Yksityinen toimija -periaate – Monitahoiset taloudelliset arvioinnit – Tuomioistuinvalvonta – Kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen huomioon ottaminen – Huolellisuusvelvoite

Asiassa T-150/20,

Tartu Agro AS, kotipaikka Tartto (Viro), edustajinaan asianajajat T. Järviste, T. Kaurov, M. Valberg ja M. Peetsalu,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään V. Bottka ja E. Randvere,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. De Baere sekä tuomarit V. Kreuzschitz (esittelevä tuomari) ja K. Kecsmár,

kirjaaja: hallintovirkamies S. Jund,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon 13.1.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: viro.

tuomion

- 1 Kantaja Tartu Agro AS vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan kumoamaan valtioneuvoston päätöstä SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP), oletettu sääntöjenvastainen tuki AS Tartu Agrolle, 24.1.2020 annetun komission päätöksen C(2020) 252 final (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta

Kantaja ja maatalousmaan vuokraus

- 2 Kantaja on rajavastuuyhtiö, joka tuli vuonna 1997 seuraajaksi Tartu Riigimajand -nimiselle valtion omistamalle maataloustuottajalle, joka harjoitti maidon, lihan ja viljojen tuotantoa. Viron tasavalta myi 2.10.2001 rajoitetussa tarjouspyyntömenettelyssä kaikki kantajan osakkeet OÜ Tartlandille, joka sulautui kantajan kanssa vuonna 2002.
- 3 Viron tasavalta, jota edusti Viron maatalousministeriö, ja kantaja tekivät 16.11.2000 rajoitetun tarjouspyyntömenettelyn (jäljempänä tarjouskilpailu) päätteeksi 25-vuotisen vuokrasopimuksen (jäljempänä vuokrasopimus) Viron tasavallan omistamista maatalousmaan lohkoista, joiden kokonaispinta-ala oli 3 089,17 hehtaaria ja jotka sijaitsivat Tähtveren kunnassa Tarton piirikunnan alueella (jäljempänä riidanalainen vuokraus).
- 4 Vuokrasopimuksen mukaan vuokran suuruus oli 10 000 Viron kruunua (EEK) (n. 639 euroa) vuodessa eli 3,24 kruunua/hehtaari (0,20 euroa/hehtaari) ja kantaja vastaisi lohkojen kunnossapidosta ja kunnostuksesta aiheutuvista kustannuksista, joita olivat erityisesti ojitusjärjestelmiin kohdistuvat vähintään 400 000 kruunua (n. 25 565 euroa eli 8,28 euroa/hehtaari) vuotuiset investoinnit, maan kunnossapidosta ja maaperän laadun parantamisesta aiheutuvat vähintään 3 981 000 kruunua (n. 254 432 euroa) kokonaiskustannukset, mukaan lukien kasvinsuojeluun liittyvät kustannukset (820 000 kruunua), kivennäislannoitteisiin ja orgaanisiin lannoitteisiin liittyvät kustannukset (3 100 000 kruunua), kalkitukseen liittyvät kustannukset (20 000 kruunua) ja pien-tareiden kunnossapitoon liittyvät kustannukset (41 000 kruunua), sekä maksaisi kaikki verot.
- 5 Vuokrasopimukseen sisältyi myös sopimuksen muuttamista koskeva lauseke, ja sopimusta muutettiin useita kertoja. Kolme näistä muutoksista koski vuosivuokran korotusta niin, että se nostettiin 80 000 kruunuun (n. 5 113 euroa) 14.1.2005, 250 000 kruunuun (15 978 euroa) 21.3.2007 ja 416 000 kruunuun (26 626 euroa) eli 136 kruunuun/hehtaari (8,69 euroa/hehtaari) 12.5.2009. Nämä vuokrankorotukset tulivat voimaan taannehtivasti 1.1.2005, 1.1.2007 ja 1.1.2009.

Hallinnollinen menettely komissiossa

- 6 Euroopan komissio kirjasi 28.7.2014 saapuneeksi 24.7.2014 jätetyn kantelun, jossa väitettiin, että Viron maaseutuministeriö (aiempi Viron maatalousministeriö) oli myöntänyt kantajalle sääntöjenvastaista valtioneuvoston päätöstä.
- 7 Komissio välitti kantelun Viron viranomaisille 14.8.2014 ja kehotti näitä antamaan tietoja ja esittämään huomautuksia. Viron viranomaiset toimittivat pyydetyt tiedot 3.10.2014.

- 8 Komissio aloitti SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisen riidanalaisista vuokrausta koskevan muodollisen tutkintamenettelyn 27.2.2017 antamallaan päätöksellä (EUVL 2017, C 103, s. 4; jäljempänä aloittamispäätös) ja kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa.
- 9 Komissio ilmoitti aloittamispäätöksessään, ettei se voinut sulkea pois sitä mahdollisuutta, että riidanalaiseen vuokraukseen sisältyi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Ensinnäkin oli mahdollista, että kantaja oli saanut edun erityisesti markkinahinnan alittavan vuokran muodossa, mikä vaikutti ilmenevän Viron viranomaisten toimittamasta riippumattomasta asiantuntijalausunnosta. Komissio epäili tältä osin myös sitä, oliko tarjouskilpailu ollut luonteeltaan läpinäkyvä, syrjimätön ja ehtoja sisältämätön. Toiseksi etu oli valikoiva, sillä kyseiset maatalousmaat oli vuokrattu ainoastaan kantajalle. Kolmanneksi komissio katsoi, että myös muut SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytykset vaikuttivat täyttyvän.
- 10 Viron viranomaiset toimittivat huomautuksensa 21.4.2017. Komissio vastaanotti huomautuksia myös asianomaisilta kolmansilta osapuolilta eli kantelijalta ja kantajalta, ja nämä huomautukset toimitettiin Viron viranomaisille 10.5.2017 ja 12.5.2017. Viron viranomaiset toimittivat kantelijan huomautuksia koskevat huomautuksensa 28.6.2018.
- 11 Kantelija esitti 11.6.2017 ja 19.6.2017 lisähuomautuksia, joiden ohessa toimitettiin viisi liitettä. Komissio välitti nämä huomautukset Viron viranomaisille 3.7.2017, ja nämä viranomaiset esittivät huomautuksensa 21.7.2017.
- 12 Kantaja otti komissioon yhteyttä 30.8.2017 päivätyllä kirjeellä, ja komissio vastasi kantajalle 11.9.2017. Kantelija otti komission yhteyttä kirjeillä, jotka oli päivätyt 9.1.2018, 30.1.2019 ja 14.7.2019, ja komissio vastasi näihin kirjeisiin 7.2.2018, 1.3.2019 ja 17.7.2019.
- 13 Komissio järjesti videoneuvottelun Viron viranomaisten kanssa 7.2.2019 ja lähetti niille 15.2.2019 lisätietopyynnön, johon Viron viranomaiset vastasivat 17.4.2019.
- 14 Komissio antoi riidanalaisen päätöksen 24.1.2020 ja totesi, että riidanalainen vuokraus täytti kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytykset ja oli siten valtiontukea (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 153 perustelukappale).

Asianosaisten vaatimukset

- 15 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - kumoaa riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 16 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

- 17 Kantaja esittää kanteensa tueksi muodollisesti kahdeksan kanneperustetta. Ensimmäinen muodollisesti esitetty kanneperuste koskee vain tutkittavaksi ottamiseen liittyviä seikkoja, joten tarkasteltaviksi tulevat seitsemän muuta muodollisesti esitettyä kanneperustetta.
- 18 Kantaja väittää olennaisin osin, että komissio on tehnyt ("ilmeisiä") oikeudellisia virheitä ja menettelyvirheitä sekä tulkinnut tosiseikkoja virheellisesti, kun se on arvioinut ensinnäkin sitä, täyttikö tarjouskilpailu markkinaehtojen takaamista koskevat edellytykset; toiseksi sitä, vastasiko vuokrasopimuksessa sovittu vuokrahinta markkinahintaa; kolmanneksi edun määrä määrittämistä; neljänneksi tuen luonnehtimista uudeksi tueksi; viidenneksi velvollisuutta tuen palauttamiseen osittain; kuudenneksi Viron tasavallan velvollisuutta periä tuki takaisin ja seitsemänneksi tuen soveltumattomuutta sisämarkkinoille.
- 19 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo aiheelliseksi tutkia ensin riidanalaisen päätöksen laillisuuden siltä kannalta, miten siinä on arvioitu vuokrasopimuksessa sovitun vuokran markkinahinnan mukaisuutta ja määritetty edun määrä.
- 20 Kantaja kiistää muodollisesti esittämillään kolmannella ja neljännellä kanneperusteella olennaisin osin sen, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätyn mukainen taloudellisen edun aiheutumista koskeva edellytys täyttyisi käsiteltävässä asiassa. Kantaja väittää tarkemmin sanottuna komission todenneen virheellisesti riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 131–148 perustelukappaleessa, että riidanalainen vuokraus antoi kantajalle edun sillä perusteella, että kantajan maksama vuokra oli alle markkinahinnan vuosina 2000–2017, sekä kyseisen päätöksen johdanto-osan 154–165 perustelukappaleessa, että tämän edun suuruus oli kyseisten maa-alueiden markkinavuokran tasoa koskeviin vuotuisiin arvioihin perustuvan keskimääräisen vuokran ja kyseisistä maa-alueista tosiasiallisesti maksetun vuokran välinen erotus, johon lisättiin puolet ojitusjärjestelmiin kohdistuneiden investointien määrästä sekä omistajan nimissä maksettu kiinteistövero.
- 21 Kantaja katsoo tarkalleen ottaen, ettei Uus Maan laatima selvitys, jota komissio käytti vuosien 2000–2014 osalta, ole luotettava, sillä yhtäältä siinä esitetään vuokrahintojen vaihteluvälit ajanjaksoittain, ja näiden vaihteluvälien sisällä suurin hinta on toisinaan yli kaksinkertainen pienimpään nähden, ja toisaalta todelliset hinnat saattoivat poiketa 20 prosenttia kyseisessä selvityksessä ilmoitetuista hinnoista. Kantaja arvostelee sitä, että komissio määrittäi markkinahinnan kyseisten vaihteluvälien pienimmän ja suurimman arvon välisen aritmeettisen keskiarvon perusteella. Kantajan mukaan sekä vaihteluvälin pienimmän että suurimman hinnan voidaan katsoa vastaavan markkinahintaa, samoin kuin jopa kyseisestä määrästä 20 prosenttia poikkeavan vuokrahinnan. Käyttäessään tähän epätarkkaan asiantuntijalausuntoon perustuvaa aritmeettista keskiarvoa komissio laiminlöi analyysi- ja perusteluvollisuutensa. Viron tilastotoimiston tiedot, joita käytettiin vertailukohtana vuosien 2015–2017 osalta, eivät ole asiantuntijalausunto, eikä niissä oteta huomioon kyseisten maa-alueiden erityispiirteitä.
- 22 Kantaja väittää, että komission olisi pitänyt ottaa huomioon vuokrasopimuksen tekemiseen vuonna 2000 liittynyt asiayhteys sekä siihen vaikuttaneet taloudelliset näkökohdat, kun se tutki, oliko Viron valtio toiminut yksityisen toimijan tavoin. Viron liittyminen unioniin oli tuossa vaiheessa epävarmaa, maatalousmaiden markkinat olivat pienet ja maiden arvo ja vuokrahinnat olivat alhaiset.

- 23 Kantaja väittää, että vuokrasopimuksessa sovitut maan kunnostukseen kohdistuneet investoinnit sekä maa-alueiden kunnossapidosta ja muusta laadullisesta parantamisesta aiheutuneet menot pitää sisällyttää kokonaan vuokrahintaan. Uus Maan selvityksestä ilmenee, että vuonna 2000 tällaisten velvoitteiden asettaminen tai pinta-alaltaan yhtä suurta maa-aluetta koskevien pitkäaikaisten vuokrasopimusten tekeminen ei ollut yleistä. Vertailukelpoisia sopimuksia ei siis ollut, ja kyseisten velvoitteiden arvon oli sisällyttävä väistämättä vuokrahintaan.
- 24 Kantajan mukaan komissio ei täyttänyt todistustaakkaan liittyviä velvollisuuksiaan eikä sille asetettuja menettelyllisiä vaatimuksia. Kantaja katsoo erityisesti, ettei komissio tulkinnut asianmukaisesti tosiseikkoja eikä taloudellisia seikkoja ja että komissio arvioi todistusaineistoa valikoivasti. Uus Maan selvityksestä ilmenee, että Tarton eteläpuolella sijaitsevat maa-alueet tarvitsivat maanparannusjärjestelmiä, joista aiheutui lisäkustannuksia; että tällaisten järjestelmien rakentaminen oli investointia omistajan omaisuuteen; että maaperän lannoittamiseen liittyvät velvoitteet eivät olleet yleinen käytäntö; ettei yksikään markkinoilla tehty uusi vuokrasopimus ollut omistajan kannalta yhtä suotuisa tässä kyseessä olevaan sopimukseen verrattuna; että yksityisten vuokranantajien vuotuinen nettotulo jäi tosiasiallisesti pienemmäksi tulo- ja kiinteistöveron takia eikä kyseistä vuokrasopimusta voitu verrata tavanomaiseen vuokrasopimukseen.
- 25 Kantaja väittää, ettei komissio ottanut huomioon sitä seikkaa, että Uus Maan selvityksessä annettujen tietojen mukaan kyseisten maa-alueiden viljelyskelpoinen pinta-ala oli vain 2 833,596 hehtaaria eli 83 prosenttia kyseisten maa-alueiden kokonaisalasta. Kantajan mukaan sen maksama tosiasiallinen vuokra oli siis 16,7 prosenttia vuokrasopimuksessa sovittua suurempi. Lisäksi merkittävä osa kyseisistä maa-alueista sisälsi teitä ja muita viljelyyn sopimattomia alueita.
- 26 Kantaja lisää, että AS Pindi Kinnisvaran laatima selvitys (jäljempänä Pindi Kinnisvaran selvitys), jonka Viron viranomaiset toimittivat hallinnollisen menettelyn yhteydessä ja jota komissio ei ollut ottanut huomioon, osoittaa niin ikään vuokran olleen markkinaehtojen mukainen.
- 27 Komissio kiistää kantajan väitteet.
- 28 Komissio muistuttaa verranneensa ennen oikaisujen tekemistä kantajan kyseisinä vuosina maksamaa vuokraa Uus Maan selvityksestä ja Viron tilastotoimiston tiedoista ilmeneviin keskimääräisiin vuosivuokriin. Kyseisessä selvityksessä esitetään uskottavia estimaatteja Tarton piirikunnassa vuosina 2000–2014 perityistä vuokrasta. Komissio täsmentää käyttäneensä kyseisessä selvityksessä esitettyä keskimääräistä estimaattia vuokrasta ja tällaisten estimaattien ja hintojen vaihteluvälien käyttämisen olevan tavanomainen käytäntö vertailuissa. Kyseiset maa-alueet eivät poikkea keskiverto maasta Virossa, ja jos vuokrahintaa olisi verrattu kantajan ehdottaman mukaisesti vaihteluvälin alimpaan hintaan, olisi etu aliarvioitu. Komissio katsoo siis noudattaneensa varovaista ja tasapainoista menettelytapaa käyttäessään perusteena keskimääräisiä vuokria ja objektiivisia tietoja. Lisäksi kyseisen selvityksen olivat toimittaneet Viron viranomaiset, eikä kantaja pystynyt esittämään luotettavampia todisteita.
- 29 Komissio pitää Viron tilastotoimiston tietoja luotettavina todisteina, sellaisina kuin niitä on käytetty vuosien 2015–2017 osalta. Komissio ilmoittaa tuoneensa riidanalaisessa päätöksessä esille, etteivät kyseiset tiedot perustuneet maanvuokrauksen hintaa koskevaan asiantuntija-arvioon, vaan ne vastasivat kyseiseltä aikaväliltä ilmoitettujen vuokrien keskimääräisiä hintoja. Komission mukaan kyseiset tiedot olivat ainoat komission käytettävissä olleet luotettavat tiedot ja että tulokset vastasivat vuosilta 2000–2014 saatuja tuloksia. Kantaja ja Viron viranomaiset eivät ole osoittaneet, että kyseisten maa-alueiden arvo oli vähäisempi

- suhteessa maatalousmaan keskimääräiseen arvoon Virossa. Myöskään kantajan taloudellinen tilanne ei viitannut vähäisempään arvoon. Se, ettei tilastotiedoissa voida ottaa huomioon kaikkia tietyn lohkon erityispiirteitä, ei merkitse komission mukaan sitä, että komissio olisi käyttänyt kyseisiä tietoja virheellisesti.
- 30 Komissio katsoo ottaneensa huomioon vuokrasopimuksen tekemisen ajankohtaan liittyneen asiayhteyden ja huomauttaa, ettei kantaja ole ottanut tältä osin esille mitään puutteita riidanalaisessa päätöksessä. Komissio täsmentää, että vaikka markkinahinnat olivat alkuun alhaiset, komissio osoitti kyseisessä päätöksessä, ettei kantajan vuokra ylittänyt kyseisiä hintoja missään vaiheessa vuosina 2000–2017 vuokraan tehdyistä korotuksista huolimatta.
- 31 Komissio kiistää kantajan väitteen, jonka mukaan vuokran tulisi sisältää kaikki kyseisiin maa-alueisiin tehdyt investoinnit. Maan kunnostusta ja kunnossapitoa sekä maaperän laadun parantamista koskevat investoinnit olivat olleet maataloustuotannon vuotuisessa kierrossa viljelijän edun mukaisesti toteutuneita toimintamenoja. Komissio tuo esille, ettei kantajan tilanne ollut erityinen niin, että se olisi pitänyt ottaa huomioon, koska yhtäältä nämä ominaispiirteet näkyivät vuokramarkkinoilla perityissä hinnoissa ja toisaalta kaikki Viron maatalousmaat edellyttivät valtavia investointeja kyseisellä ajanjaksolla. Komissio väittää, että maan viljavuuden parantaminen kuuluu ensinnäkin olennaisesti maanviljelyyn eikä se toiseksi osoita kyseessä olevien maa-alueiden arvon poikenneen huomattavasti keskiverto maatalousmaasta Virossa eikä kolmanneksi selitä syitä, joiden vuoksi vuokra alitti markkinahinnan. Komission mukaan alhaisempi vuokra olisi ollut perusteltua ainoastaan siinä tapauksessa, että maaperän viljavuus olisi ollut keskivertoa heikompi tai että maaperä olisi ollut pilaantunutta. Komissio väittää hyväksyneensä ojitusjärjestelmiin kohdistuneiden investointien osalta sen, että Viron valtio oli vapautunut omistajana tietyistä kunnossapitokustannuksista ja hyötyi maa-alueiden arvon noususta. Kyseiset investoinnit ylittivät lainmukaiset vaatimukset ja hyödyttivät myös kantajaa, joten komission mukaan se oli tehnyt varovaisen arvioinnin ottamalla huomioon niistä puolet. Komission mukaan myös tämä osoittaa komission ottaneen huomioon maan kunnostuksen ja erityisesti maan viljavuuden parantamisen.
- 32 Komissio katsoo, että todistustaakkaa koskeva argumentti perustuu perusteettomiin väitteisiin ja on siten tehoton. Komission mukaan Pindi Kinnisvaran selvitys on jälkikäteen annettu asiantuntijalausunto, jota ei esitetty hallinnollisen menettelyn aikana, eikä se voinut heikentää Uus Maan selvityksen todistusarvoa, sellaisena kuin Viron viranomaiset olivat viimeksi mainitun selvityksen toimittaneet edellä mainitussa menettelyssä ja sellaisena kuin se perustuu merkityksellistä ajanjaksoa koskeviin tietoihin. Komissio tuo kuitenkin esille vastaajan vastauksessa, ettei ensin mainittua selvitystä toimittanut kantaja, vaan sen olivat toimittaneet Viron viranomaiset kyseisen menettelyn yhteydessä. Komissio toteaa, että koska kantaja oli tilannut kyseisen selvityksen, Viron viranomaisia pyydettiin toimittamaan riippumaton arvio eli Uus Maan selvitys. Kyseiseen osittaiseen selvitykseen ei siis ollut enää tarpeen ottaa kantaa, sillä Viron viranomaisten katsottiin vetäneen sen takaisin. Komissio täsmensi istunnossa vastatessaan unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin, että 7.10.2015 päivätty Viron viranomaisten kirje ja näiden viranomaisten kanssa käyty myöhempi tietojenvaihto antoi komissiolle mahdollisuuden katsoa, että kyseinen selvitys oli vedetty takaisin. Komission mukaan kyseinen selvitys ei siis kuulunut enää hallinnolliseen asiakirja-aineistoon, kun riidanalainen päätös annettiin, eikä sitä ollut tarpeen mainita kyseisessä päätöksessä. Unionin yleinen tuomioistuin merkitsi tämän selvityksen istuntopöytäkirjaan.

- 33 Komissio korostaa, että edun arviointi on monitahoinen taloudellinen arviointi, joten komissiolla oli harkintavaltaa parhaiten soveltuvan todistusaineiston ja arviointimenetelmän käyttämisen suhteen. Alustaviin vertailutuloksiin tehtyjen oikaisujen osalta komissio tuo esille selvittäneensä menettelytapansa ja tehneensä todistusaineiston perusteella vain välttämättömät muutokset. Kantaja ei ole näyttänyt toteen, ettei jokin näistä menettelytavoista ollut asianmukainen, eikä kantaja ole osoittanut ilmeisen arviointivirheen olemassaoloa.
- 34 Komissio lisää, että kantaja oli saanut vuonna 2000 maataloustukea 2 912,76 hehtaarille, mikä osoittaa kyseisen maa-alueen pinta-alan olevan suuri ja käsittävän erityyppisiä lohkoja, joiden arvot erosivat toisistaan. Tällaisen maa-alueen osalta keskihinta on siten edustava.
- 35 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että valtiontukina pidetään toimenpiteitä, jotka muodossa tai toisessa ovat omiaan suosimaan yrityksiä suoraan tai välillisesti tai joita on pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota edunsaajaryitys ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan (ks. tuomio 17.9.2020, *Compagnie des pêches de Saint-Malo*, C-212/19, EU:C:2020:726, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tavaroiden tai palvelujen toimittaminen suosivin ehdoin voi olla SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea (ks. tuomio 11.7.1996, *SFEI ym.*, C-39/94, EU:C:1996:285, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 1.7.2010, *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni v. komissio*, T-62/08, EU:T:2010:268, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 28.2.2012, *Land Burgenland v. komissio*, T-268/08 ja T-281/08, EU:T:2012:90, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Kun maa-alue vuokrataan tavallista edullisemmaksi väitettyyn hintaan, mitä voidaan verrata liiketoimena siihen, että viranomainen myy maa-alueen yritykselle, on tutkittava, onko oletettu tuensaaja maksanut hinnan, johon hän ei olisi voinut saada kyseistä maa-aluetta normaalein markkinaehdoin. Tällaisessa tilanteessa tuen arvo on tuensaajan maksaman todellisen hinnan ja sen hinnan välinen ero, jonka tuensaaja olisi kyseisenä ajankohtana joutunut maksamaan normaalein markkinaehdoin (ks. vastaavasti tuomio 9.12.2015, *Kreikka ja Ellinikos Chrysos v. komissio*, T-233/11 ja T-262/11, EU:T:2015:948, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Komission piti siis tutkia, oliko kantajan riidanalaisen vuokrauksen yhteydessä maksama vuokra normaalien markkinaehtojen mukainen.
- 39 Tässä yhteydessä komission oli tehtävä monitahoisia taloudellisia arviointeja. Kun unionin tuomioistuimet valvovat komission tekemiä monitahoisia taloudellisia arviointeja valtiontukien alalla, niiden tehtävänä ei ole korvata omalla taloudellisilla seikoilla koskevalla arvioinnillaan komission arviointia (tuomio 22.11.2007, *Espanja v. Lenzing*, C-525/04 P, EU:C:2007:698, 57 kohta ja tuomio 2.9.2010, *komissio v. Scott*, C-290/07 P, EU:C:2010:480, 66 kohta; ks. myös tuomio 10.12.2020, *Comune di Milano v. komissio*, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämän perusteella unionin tuomioistuimien valvonta on rajoitettua, ja sen kohteena on vain menettelysääntöjen ja perusteluvollisuuden noudattaminen, tosiseikkojen aineellinen paikkansapitävyys ja se, ettei asiassa ole tehty ilmeistä arviointivirhettä eikä käytetty harkintavaltaa väärin (ks. vastaavasti tuomio 9.3.2017, *Ellinikos Chrysos v. komissio*, C-100/16 P, EU:C:2017:194, 18 ja 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että unionin tuomioistuimen on pidättäydyttävä valvomasta sitä, miten komissio on tulkinnut taloudellisuonteisia seikkoja. Unionin tuomioistuimen on nimittäin paitsi tutkittava esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja

johdonmukaisuus myös tarkistettava, muodostavatko nämä todisteet merkityksellisten seikkojen kokonaisuuden, joka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty (tuomio 22.11.2007, Espanja v. Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, 56 ja 57 kohta; tuomio 2.9.2010, komissio v. Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, 64 ja 65 kohta ja tuomio 10.12.2020, Comune di Milano v. komissio, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, 115 kohta). Lisäksi on todettava, että kun unionin toimielimellä on laaja harkintavalta, tiettyjen menettelyllisten takeiden noudattamisen valvonta on erityisen tärkeää. Näihin takeisiin kuuluvat toimivaltaisen toimielimen velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat sekä perustella päätöksensä riittävällä tavalla (tuomio 22.11.2007, Espanja v. Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, 58 kohta).

- 41 Kantajan esittämien perustelujen perusteltavuutta on arvioitava näiden periaatteiden valossa.
- 42 Komissio on tehnyt käsiteltävässä asiassa kaksivaiheisen arvioinnin sen selvittämiseksi, oliko riidanalainen vuokraus markkinaehtojen mukainen. Se tutki ensin, alittiko vuokran määrä sellaisenaan markkinahinnan (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 132–139 perustelukappale). Sitten se arvioi, alittiko kyseinen määrä edelleen markkinahinnan, vaikka siihen lisättiin ylimääräiset sopimusvelvoitteet siltä osin kuin nämä katsottiin osaksi valtion saamia vuokratuloja (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 141–146 perustelukappale).

Vuokran määrän markkinaehtojen mukaisuus

- 43 Verratakseen vuokran määrää markkinahintaan komissio käytti vertailupohjana Uus Maan selvitystä sekä Viron tilastotoimiston tietoja, jotka molemmat Viron viranomaiset olivat toimittaneet hallinnollisen menettelyn aikana. Komissio tutki tältä pohjalta, vastasiko kantajan riidanalaisen vuokrauksen yhteydessä maksaman vuokran määrä sellaisenaan Virossa maatalousmaista kyseisenä vuokra-aikana perityn keskimääräisen vuokran tasoa (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 131 perustelukappale).
- 44 Tarkemmin sanottuna komissio toi yhtäältä esille riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 134–136 perustelukappaleessa, että Uus Maan selvityksen mukaan maatalousmaista Tarton piirikunnassa perityn vuokran määrä oli 6–10 euroa/hehtaari vuosina 2000–2004, 10–12 euroa/hehtaari vuosina 2005–2009 ja 25–60 euroa/hehtaari vuosina 2010–2014. Kantaja oli sitä vastoin maksanut ensin mainitulla ajanjaksolla vuokraa 0,20 euroa/hehtaari, toiseksi mainitulla ajanjaksolla sen maksama vuokra oli korotettu 1,66 euroon/hehtaari 14.1.2005 ja 5,21 euroon/hehtaari 21.3.2007 ja kolmannella ajanjaksolla vuokraa oli korotettu 8,68 euroon/hehtaari 12.5.2009.
- 45 Toisaalta komissio toi esille riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 137–139 perustelukappaleessa, että Viron tilastotoimiston tietojen mukaan maatalous- ja viljelymaasta perityn vuokran määrä vuonna 2015 oli koko Virossa 52 ja 55 euroa/hehtaari ja Tarton piirikunnassa 63 ja 65 euroa/hehtaari. Nämä määrät olivat vuonna 2016 koko Viron osalta 52 ja 54 euroa/hehtaari sekä Tarton piirikunnan osalta 61 ja 61 euroa/hehtaari. Vuonna 2017 kyseiset määrät olivat koko Viron osalta 58 ja 60 euroa/hehtaari. Kyseistä vuotta koskevia tietoja ei ole saatavilla Tarton piirikunnan osalta. Kantaja maksoi sitä vastoin vuokraa 26,86 euroa/hehtaari vuonna 2015, 27,30 euroa/hehtaari vuonna 2016 ja 27,28 euroa/hehtaari vuonna 2017.

- 46 Tämän vertailun perusteella komissio totesi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 140 perustelukappaleessa, että vuokran määrä oli sellaisenaan alle markkinahinnan koko ajan vuosina 2000–2017. Komissio käytti samankaltaista menettelytapaa kyseisen päätöksen johdanto-osan 154–156 perustelukappaleessa laskiessaan edun, jonka osalta komissio toi esille, että kantajan maksamaa vuosivuokraa oli verrattava Uus Maan selvityksestä ja Viron tilastotoimiston tiedoista ilmenevien hintojen vaihteluvälien perusteella laskettuihin keskimääräisiin vuosivuokriin. Komissio katsoi, että yhtäältä kyseinen etu muodostui näiden keskimääräisten vuokrien ja kyseisen vuokran välisestä erotuksesta ja että toisaalta laskentaperusteena oli käytettävä hehtaarimäärää, jolle oli maksettu maataloustukea (kyseisen päätöksen johdanto-osan 140 ja 165 perustelukappale).
- 47 Tältä osin on tuotava esille, että riippumattomien asiantuntijoiden kyseessä olevan liiketoimen jälkeen laatimia asiantuntijaselvityksiä, kuten Uus Maan selvitystä, jossa arvioidaan asiantuntevasti vuokrasopimuksen kohteena olevia maa-alueita ja lohkoja (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 28 perustelukappale), voidaan toki käyttää tutkittaessa, eroaako kantajan riidanalaisen vuokrauksen yhteydessä maksama vuokra markkinavuokrasta niin paljon, että sen on todettava sisältäneen etua (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2004, Valmont v. komissio, T-274/01, EU:T:2004:266, 45 kohta). Komission on samoin mahdollista ottaa huomioon Euroopan unionin tilastotoimiston (Eurostat) hyväksymään menetelmään perustuvat Viron tilastotoimiston kokoamat keskimääräiset vuokrahinnat (ks. kyseisen päätöksen johdanto-osan 39 perustelukappale), koska myös muilla menetelmillä kuin asiantuntijaselvityksillä voidaan osoittaa hintoja, jotka vastaavat todellisia markkina-arvoja, kunhan kyseisten menetelmien mukaan hinnat on silloin, kun ne nousevat voimakkaasti, saatettava ajan tasalle (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, 39 ja 54 kohta), kuten tapahtuu tilastotietojen kohdalla väistämättä.
- 48 Kantajan riidanalaisen vuokrauksen yhteydessä maksaman vuokran vertaaminen Uus Maan selvityksestä ja Viron tilastotoimiston tiedoista ilmeneviin keskimääräisiin määriin siten, kuin komissio on niitä verrannut riidanalaisessa päätöksessä, on kuitenkin liian yleisluonteista eikä riittävän yksityiskohtaista, jotta voitaisiin osoittaa, ettei kyseinen vuokrahinta vastannut sitä hintaa, johon kantajan hinta olisi asettunut normaalien markkinaehtojen mukaisesti (ks. edellä tämän tuomion 37 ja 38 kohta). Kyseisessä vertailussa ei otettu huomioon sallittavaa liikkumavaraa, joten komissio ei pystynyt kyseisen vertailun perusteella etenkin osoittamaan riittävän uskottavalla ja johdonmukaisella tavalla hintaa, joka oli mahdollisimman lähellä markkina-arvoa, kuten oikeuskäytännössä edellytetään (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, 35 ja 54 kohta). Komissio ei ottanut kyseisen vertailun yhteydessä huomioon myöskään kaikkia merkityksellisiä tietoja, jotka sillä oli tai saattoi olla käytettävissään riidanalaisesta päätöstä antaessaan (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2010, komissio v. Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, 91 kohta; tuomio 20.9.2017, komissio v. Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, 70 kohta ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio, C-244/18 P, EU:C:2020:238, 41 ja 42 kohta).
- 49 Tämä näkemys perustuu seuraaviin seikkoihin.
- 50 Ensinnäkin markkinahinnat esitetään Uus Maan selvityksessä hintojen vaihteluväleinä. Kyseisen selvityksen sivun 101 ja sivun 107 mukaan Tarton piirikunnan alueella sijaitsevan laadultaan keskiverron viljelymaan vuokran määrä oli 6–10 euroa/hehtaari vuosina 2000–2004 ja 10–20 euroa/hehtaari vuosina 2005–2009 (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 31, 32, 134 ja 135 perustelukappale; ks. myös edellä tämän tuomion 44 kohta). Selvityksen sivulla 101 ilmoitetaan ensin vuosien 2010–2014 osalta vaihteluväliksi 25–60 euroa/hehtaari, kun taas

selvityksen sivulla 107 olevan taulukon mukaan vaihteluväli oli 30–50 euroa/hehtaari. Komissio otti huomioon ensin mainitun vaihteluvälin, joka oli 25–60 euroa/hehtaari (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 33, 136 ja 156 perustelukappale; ks. myös edellä tämän tuomion 44 kohta) ja jossa pienin määrä, 25 euroa/hehtaari, on pienempi kuin jälkimmäisen vaihteluvälin pienin määrä, 30 euroa/hehtaari.

- 51 Komissio totesi selittämättä tätä mitenkään tarkemmin, että kyseisiin hintojen vaihteluväleihin sisältyvien määrien aritmeettisia keskiarvoja oli käytettävä vertailupohjana kantajan riidanalaisen vuokrauksen yhteydessä maksamaan vuokraan nähden, ja se esitti tämän toteamuksen sekä todetessaan edun olemassaolon että määrittäessään edun määrän (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 131 ja 154–156 perustelukappale; ks. myös edellä tämän tuomion 43 ja 46 kohta). Unionin yleiselle tuomioistuimelle esittämässään kirjelmässä ja suullisessa käsittelyssä komissio vahvisti käyttäneensä kyseistä aritmeettista keskiarvoa.
- 52 Kuten kantaja perustellusti toteaa, se, että markkinahinta ilmaistiin Uus Maan selvityksessä hintojen vaihteluvälinä, merkitsee väistämättä, että myös kyseisten vaihteluvälien pienimpiä määriä vastaava vuokra vastaa niin ikään markkinahintaa. Näin on etenkin siksi, että komissio itse myöntää, että kiinteän omaisuuden ja kiinteistöjen osalta arvioinnin perusteena käytetään tavanomaisesti hintojen vaihteluväleinä ilmaistuja estimaatteja, minkä vuoksi komissio luotti kyseisessä selvityksessä esitettyihin lukuihin. Komission olisi siis pitänyt lähtökohtaisesti todeta, jollei tästä ollut erityistä syytä poiketa, että riidanalaisessa päätöksessä esitettyjen hintojen vaihteluvälien pienimpiä määriä, jotka olivat 6, 10 ja 25 euroa/hehtaari (ks. edellä tämän tuomion 50 kohta), vastaava vuokra vastasi tällaista markkinahintaa kyseessä olleilla ajanjaksoilla.
- 53 Toisin kuin komissio väitti kirjelmässään sekä suullisessa käsittelyssä, komissio ei ole onnistunut osoittamaan, että kyseisiin hintojen vaihteluväleihin sisältyvien määrien aritmeettinen keskiarvo oli edustavin arvo ja sopivin laskentatapa markkinahinnan määrittämiseksi ja että kyseisen keskiarvon käyttäminen oli välttämätöntä, jotta useilta vuosilta kootuista tuloksista saatiin tasapainoisempia ja luotettavampia, jotta vältettiin kyseisen hinnan aliarviointi tai jotta kyseisten maa-alueiden keskivertoa vastaava laatu tuli otetuksi huomioon.
- 54 Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 28 ja 30 perustelukappaleessa tuodaan esille, Uus Maan selvityksessä arvioidaan asiantuntevasti vuokrasopimuksen kohteena olevia maa-alueita ja lohkoja ja sen perusteena olevassa menetelmässä verrataan näitä maa-alueita ja lohkoja muihin ominaisuuksiltaan vastaaviin kiinteistöihin. Kuten kyseisen selvityksen sivulla 106 tuodaan esille, tällaista vertailumenetelmää käytetään laajalti arvioitaessa markkinahintaa, ja sen avulla saadaan selville luotettavin markkinahinta. Kyseisistä hintojen vaihteluväleistä ilmenevät sellaisen, Tarton piirikunnassa sijaitsevan viljelymaan markkinavuokrat, jonka laatu on nyt kyseessä olevien maa-alueiden tavoin keskiverto (ks. edellä tämän tuomion 53 kohta). Ellei päinvastaiseen viittaavaa ilmene, voidaan siis katsoa, että nämä hintojen vaihteluvälit tarjoavat uskottavimmat ja asianmukaisimmat estimaatit kyseisten maa-alueiden markkinavuokrasta, minkä komissio myönsi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 133 perustelukappaleessa tuomalla esille, että ”Uus Maan selvityksessä esitetään uskottavat, joskin varovaiset, estimaatit vuokrien määrästä Tarton piirikunnassa vuosina 2000–2014”.
- 55 Kun huomioon otetaan, että kyseisissä hintojen vaihteluväleissä otetaan yhtäältä huomioon kyseessä olevien maa-alueiden laadun olevan keskiverto ja että toisaalta nämä vaihteluvälit oli jo tasapainotettu, koska ne koskivat neljän vuoden pituisia ajanjaksoja ja sisälsivät siten vain yhdistelmätietoja, ei ilmene, että kyseisten hintojen vaihteluvälien aritmeettisen keskiarvon

- käyttäminen antaisi luotettavimmat tulokset ja sen perusteella selviäisi hinta, joka on mahdollisimman lähellä markkinahintaa. Kyseisen keskiarvon käyttäminen voi päinvastoin johtaa epätarkkoihin tuloksiin ja markkinahinnan merkittävään yliarviointiin.
- 56 Näistä samoista syistä kyseisen aritmeettisen keskiarvon käyttämistä ei voida perustella myöskään Uus Maan selvityksen suurella virhemarginaalilla, sellaisena kuin se mainitaan kyseisen selvityksen sivulla 107 ja toistetaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 38 perustelukappaleessa, jonka mukaan todellinen markkinavuokra voi vaihdella noin 20 prosenttia kyseisessä selvityksessä mainitusta vuokrasta, eikä komissio ole pyrkinytkään sitä tällä perusteella riidanalaisessa päätöksessä eikä asian käsittelyn kuluessa. Mistään vuokran määrän markkinahinnan mukaisuutta koskevassa arvioinnissa esitetystä seikasta, sellaisena kuin tämä arviointi esitetään riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 131–140 ja 154–157 perustelukappaleessa, ei näet ilmene, että komissio olisi ottanut kyseisen suuren virhemarginaalin huomioon, vaikka virhemarginaali on suuri ja se saattoi vaikuttaa komission tekemään arviointiin. Kuten kantaja väittää, on mahdollista, että enintään 20 prosenttia Uus Maan selvityksessä esitettyjen hintojen vaihteluvälien pienimpiä hintoja pienempi vuokra voi niinkään olla markkinahinta.
- 57 Aritmeettisen keskiarvon käyttäminen ei ratkaise myöskään sitä ongelmaa, että Uus Maan selvityksessä annetut hintojen vaihteluvälit ovat erityisen suuria, kuten kantaja perustellusti toteaa. Yhden vaihteluvälin pienimmän ja suurimman hinnan välinen ero oli nimittäin noin 67 prosenttia vuosina 2000–2004 ja 100 prosenttia vuosina 2005–2009. Vuosien 2010–2014 osalta Uus Maan selvityksessä annetaan erilaiset hintojen vaihteluvälit (ks. edellä tämän tuomion 50 kohta), joissa kyseinen ero on noin 67 ja 140 prosenttia. Tämän perusteella kyseisten hintojen vaihteluvälien aritmeettisen keskiarvon käyttäminen johtaa väistämättä huomattaviin epätarkkuuksiin ja jopa markkinahinnan merkittävään yliarviointiin.
- 58 Komissio täsmensi tosin istunnossa viitaten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 156 perustelukappaleeseen käyttäneensä Viron tilastotoimiston tietoja vuosien 2010–2014 osalta ottaakseen huomioon Uus Maan selvityksessä annetut suuret hintojen vaihteluvälit, ja tämä merkittiin istuntopöytäkirjaan. Sen lisäksi, että tämä vaikuttaa koskevan vain kyseisessä riidanalaisen päätöksen johdanto-osan perustelukappaleessa tehtyä edun määrän määrittämistä eikä kyseisen päätöksen johdanto-osan 136 perustelukappaleessa tehtyä edun aiheutumisen toteamista, jonka yhteydessä komissio vertasi kantajan maksamia vuokria kyseisiin hintojen vaihteluväleihin sisältyviin keskimääräisiin hintoihin, komissio ei siis kuitenkaan yrittänyt korjata erityisten suuriin hintojen vaihteluväleihin liittyvää ongelmaa vuosien 2000–2004 ja 2005–2009 osalta.
- 59 Komissio ei näin ollen ole osoittanut, että sen käyttämien Uus Maan selvityksessä annettujen hintojen vaihteluvälien aritmeettisten keskiarvojen perusteella voitiin määrittää hinta, joka oli mahdollisimman lähellä markkinahintaa, eikä se ole ottanut myöskään riittävällä tavalla huomioon virhemarginaalia eikä kyseisessä selvityksessä esitettyjen vaihteluvälien erityistä suuruutta. Edellä esitetyn perusteella tällainen menettelytapa johti päinvastoin väistämättä kyseisen hinnan yliarviointiin.
- 60 Toiseksi Uus Maan selvityksen sivulla 101 todetaan vuokrasopimuksen tekemisen ajankohtaan liittyvästä asiayhteydestä, että ennen Viron tasavallan liittymistä unioniin vuonna 2004 ”viljelymaita koskevia vuokrasopimuksia oli hyvin vähän”, ”maa-alueiden vuokraus ei ollut kovin yleistä ja vuokrasopimuksia tehtiin harvoin”, ”maita annettiin käyttöön maksutta niiden kesannoinnin välttämiseksi” ja ”maan arvo oli alhainen ja myös vuokrat olivat hyvin pieniä eikä

- vuokrasopimuksia tehty muiden kuin merkittävien maanomistajien kanssa” (ks. myös riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 31 perustelukappale). Kuten kantaja väittää, komissio ei ole ottanut näitä seikkoja huomioon tutkinnassaan.
- 61 Kun huomioon otetaan edellä mainittu vuokrasopimuksen tekemisen ajankohtaan liittyvä asiayhteys, on mahdollista, että kyseisessä sopimuksessa sovitun kaltainen vuokra, 0,20 euroa/hehtaari (ks. edellä tämän tuomion 4 kohta), oli vuonna 2000 normaalien markkinaehtojen mukainen. Kun huomioon otetaan kyseiseen sopimukseen sisältyvät laajat lisävelvoitteet, jotka koskivat erityisesti maan kunnossapitoa ja maaperän laadun parantamista (ks. edellä tämän tuomion 4 kohta), voidaan näin todeta olevan ennen kaikkea siksi, että kyseisen sopimuksen tavoitteena oli pitää kyseiset maat siinä käytössä, johon ne oli tarkoitettu, ja säilyttää niiden viljavuus, kuten Uus Maan selvityksen sivulta 106 ilmenee.
- 62 Uus Maan selvityksestä ilmenee niin ikään, kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 31 perustelukappaleessa tuodaan esille, että vuosina 2000–2004, kun vuokrasopimus tehtiin (ks. edellä tämän tuomion 3 kohta), vuokrasopimukset laadittiin yleisluonteisiksi eikä niihin sisältynyt vuokrankorotuslauseketta. Tämä merkitsee sitä, että kyseisen sopimuksen tekohetkellä tavanomaisin markkinoilla sovellettavin ehdoin toimiva yksityinen toimija, jonka menettely kuuluu niihin seikkoihin, jotka komission oli otettava huomioon todetessaan valtiontuen olemassaolon (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2020, *Comune di Milano v. komissio*, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, 109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ei olisi välttämättä vaatinut vastaavassa tilanteessa sopimukseen ehtoa, jossa määrättiin vuokran automaattisesta tai yksipuolisesta korotuksesta.
- 63 Komissio ei arvioinut riidanalaisessa päätöksessä, sisältyikö kyseiseen vuokrasopimukseen tällainen ehto. Se ei arvioinut myöskään kyseiseen sopimukseen myöhemmin tehtyjä muutoksia, vaan se toi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 27 perustelukappaleessa esille ainoastaan, että ”vuokran määrää muutettiin kolmesti”. Komissio ei siten ole osoittanut, että Viron valtiolla oli kyseisen sopimuksen nojalla, niin sopimuksen alkuperäisessä kuin myöhemmin muutetussa muodossa, mahdollisuus korottaa automaattisesti tai yksipuolisesti vuokraa joka vuosi mukauttaakseen sen markkinavuokraan.
- 64 Koska tällaista sopimukseen perustuvaa mahdollisuutta ei ollut, komissio ei voinut pelkästään verrata kantajan riidanalaisen vuokrauksen yhteydessä maksamaa vuokraa markkinahintaan koko ajanjaksolla, joka kattoi vuodet 2000–2017, vaan sen olisi pitänyt tutkia, alittiko vuokra vuokrasopimuksen tekohetkellä eli vuonna 2000 (ks. edellä tämän tuomion 3 kohta) sekä joka kerta, kun kyseistä sopimusta muutettiin, eli vuosina 2005, 2007 ja 2009 (ks. edellä tämän tuomion 5 kohta), sen hinnan, johon kantajan hinta olisi asettunut normaalien markkinaehtojen mukaisesti. Näin ollen komissio ei voinut tästäkään syystä käyttää pelkästään Uus Maan selvityksessä annettuihin hintojen vaihteluväleihin sisältyvien määrien aritmeettisiä keskiarvoja, kun vaihteluvälit esitettiin neljän vuoden pituisilta jaksoilta eikä niiden perusteella voitu määrittää markkinahintaa tietyinä vuosina. Lisäksi vaikka komissio toi asianmukaisesti esille riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 135 ja 136 perustelukappaleessa, että vuokraa oli korotettu 14.1.2005, 21.3.2007 ja 12.5.2009, se ei ottanut huomioon sitä seikkaa, että kyseiset korotukset tulivat voimaan taannehtivasti 1.1.2005, 1.1.2007 ja 1.1.2009 (ks. edellä tämän tuomion 5 kohta).
- 65 Kolmanneksi komissio tuo esille kyseisten maa-alueiden koon ja käytön osalta, ettei vuokrasopimuksessa täsmennetty, etteivät tietyt maa-alueiden osat soveltuneet maanviljelyyn (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 157 perustelukappale). Komission mukaan viljelyyn soveltumattomia maita voitiin käyttää muulla tavalla ja että metsämaiden, laidunmaiden ja

- muiden maiden vuokrauksen markkinahinnoista oli hankala löytää luotettavia todisteita ja että siten laskentaperusteena oli käytettävä unionille osoitettujen maataloustukihakemusten perusteena olevaa hehtaarimäärää, joka oli 95–97 prosenttia kyseisistä maa-alueista vuosina 2004–2018 (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 158 perustelukappale).
- 66 Uus Maan selvityksen sivuilla 9 ja 10 esitetään tältä osin taulukko, johon on koottu vuokrasopimukseen tehdyt muutokset, myös kyseisten maa-alueiden pinta-alaa koskevat muutokset, ja toisaalta sen sivuilla 12–99 kuvataan yksityiskohtaisesti jokaista vuokrasopimuksen kohteena olevaa kiinteistöä ja lohkoa, ja niistä ilmenevät erityisesti niiden pinta-ala, niiden jakautuminen laadun perusteella, niiden käyttö, niiden ominaispiirteet, niiden viljavuus, niitä koskevat rajoitukset ja liittymätiet. Kyseisen taulukon ja yksityiskohtaisen kuvauksen tarkoituksena oli auttaa määrittämään vuokrahinta, joka olisi mahdollisimman lähellä markkinahintaa, kyseisten maa-alueiden koon ja erityispiirteiden perusteella.
- 67 Tämän avulla kantaja pystyi siten laskemaan kannekirjelmän liitteenä A.22.12 toimitetussa taulukossa viljelymaiden tarkan osuuden, joka oli pinta-alaltaan 2 833,596 hehtaaria eli noin 83 prosenttia kyseessä olevista maa-alueista, kuten kantaja perustellusti esittää.
- 68 Tämän avulla voitiin laskea myös luonnonlaidunten, metsien, asuinmaiden, tilojen, vedenalaisten maa-alueiden ja muiden maa-alueiden tarkat osuudet, ja näitä osuuksia voitiin arvioida Uus Maan selvitykseen sisältyvien, Tarton piirikunnan vuokramarkkinoiden kehitystä koskevien tietojen pohjalta. Komission olisi siis pitänyt ottaa huomioon se kyseisen selvityksen sivulla 101 esille tuotu seikka, ettei vuokraa peritty lainkaan ”muista maa-alueista”, joihin kuului soita, poldereita ja tulva-alueita, vuosina 2000–2004 eikä vuosina 2005–2009 ja että vasta vuosina 2010–2014 näiden muiden maa-alueiden vuokramarkkinat syntyivät ja niistä perityt vuokrat olivat selvästi viljelymaiden vuokria pienemmät, noin 10 euroa/hehtaari. Komission olisi pitänyt ottaa huomioon myös se, että vuonna 2013 – kuten kyseisen selvityksen sivulla 102 tuodaan esille Viron tilastotoimiston tietojen tueksi – ”viljelykelpoisen maan hinta [oli] pääsääntöisesti pysyvän laidunmaan hintaa korkeampi”. Lisäksi samassa selvityksessä annettu yksityiskohtainen kuvaus kyseisistä maa-alueista olisi antanut komissiolle mahdollisuuden ottaa huomioon, että pienistä lohkoista maksettiin pienempää vuokraa vuosina 2005–2009 (kyseisen selvityksen sivu 101).
- 69 Komissio ei kuitenkaan ottanut huomioon Uus Maan selvityksessä esille tuotuja merkityksellisiä tietoja, kun se määritti kyseisten maa-alueiden koon ja käytön, vaikka se teki kuitenkin arvionsa kantajan riidanalaisen vuokrauksen yhteydessä maksaman vuokran markkinahinnan mukaisuudesta koko kaudella 2000–2017 valtaosin kyseisen selvityksen perusteella (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 131–136 ja 154–156 perustelukappale; ks. myös edellä tämän tuomion 44 kohta) ja vaikka kantaja oli viitannut kyseiseen selvitykseen nimenomaisesti hallinnollisessa menettelyssä osoittaakseen, ettei 16,7:ää prosenttia kyseisistä maa-alueista voitu käyttää maataloustuotantoon (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 84 perustelukappale). Kun otetaan huomioon kyseisen selvityksen merkitys kyseisten maa-alueiden koon ja erityispiirteiden määrittämisen kannalta, komissio ei ollut vapautunut velvollisuudestaan arvioida kyseisten tietojen todistusarvoa (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 16.9.2004, Valmont v. komissio, T-274/01, EU:T:2004:266, 53 kohta) eikä velvollisuudestaan ottaa kyseisiä tietoja huomioon tutkinnassaan. Komissio ei voinut myöskään tyytyä käyttämään pelkästään kaikkien lohkojen ja niiden sekalaisiin erityispiirteisiin perustuvaa keskimääräistä hintaa, kuten se vaikuttaa tehneen. Komissio ei voinut myöskään tyytyä käyttämään pelkästään sellaisista maataloustuista peräisin olevia tietoja, joiden osalta komissio ei ole täsmentänyt laskentatapoja eikä

myöntämisedellytyksiä. Koska komissio ei ottanut huomioon kyseisten maa-alueiden erityispiirteitä eikä sitä, että viljelyyn soveltuvan maan osuus oli vain 83 prosenttia kyseisistä maa-alueista, se yliarvioi näin ollen väistämättä kyseisten maa-alueiden markkinahinnan.

- 70 Neljänneksi komissio käytti perusteena Viron tilastotoimiston tietoja määrittäessään markkinahinnan vuosien 2015–2017 osalta (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 137–139 perustelukappale) sekä – kuten komissio itse kertoo – vuosien 2010–2014 osalta oikaistakseen ”Uus Maan selvitykseen sisältyvien määrien suurta vaihteluväliä” (ks. edellä tämän tuomion 58 kohta).
- 71 Tältä osin on korostettava, kuten komissio itse myöntää, etteivät Viron tilastotoimiston tiedot perustu maan vuokrahintaa koskevaan asiantuntija-arvioon, vaan ne muodostuvat maatalousmaista perittyjen vuokrien keskimääräisistä hinnoista, joissa ei oteta huomioon kyseisten maa-alueiden erityisiä ominaispiirteitä (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 133 perustelukappale).
- 72 Ilman Uus Maan selvityksessä esitettyjen kaltaisia hintojen vaihteluvälejä on etenkin mahdotonta tietää, mikä on alin markkinahinta, ja tarkistaa, eroaako kantajan riidanalaisen vuokrauksen yhteydessä maksama vuokra siitä. Kyseistä vuokraa ei voida verrata myöskään Tarton piirikunnassa vuosina 2010–2012 ja vuonna 2017 perittyyn markkinahintaan, koska kyseisiltä vuosilta on olemassa vain koko Viroa koskevia tietoja (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 39 perustelukappale). Kun huomioon otetaan tämän lisäksi siihen seikkaan liittyvät epätarkkuudet, että komissio vertasi vuosien 2015–2017 osalta riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 137–139 perustelukappaleessa kyseistä vuokraa ainoastaan maatalous- ja viljelymaiden keskimääräisiin vuokriin ottamatta huomioon, että kuten kyseisessä selvityksessä esitetystä yksityiskohtaisesta kuvauksesta ilmenee (ks. myös edellä tämän tuomion 66–69 kohta), osa kyseisistä maa-alueista muodostui laidunmaista, joiden osalta vuokrat ovat Viron tilastotoimiston tietojen perusteella yleensä pienempiä (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 39 perustelukappale).
- 73 Komissio ei siten ole näyttänyt toteen, että komission käyttämien Viron tilastotoimiston tietojen perusteella voitiin laskea hinta, joka oli mahdollisimman lähellä markkina-arvoa, ja osoittaa kantajan maksaneen riidanalaisen vuokrauksen yhteydessä kyseisen hinnan alittavaa vuokraa vuosina 2010–2014 ja 2015–2017.
- 74 Vaikka komissiolla ei ollut käytettävissään parhaita mahdollisia tietoja, kuten se vaikuttaa väittävän, se ei voinut tukea päätelmiään ainoastaan Viron tilastotoimiston tietojen avulla.
- 75 Komissiolla on keskitetty ja yksinomainen vastuu taata unionin tuomioistuinten valvonnassa SEUT 107 artiklan noudattaminen ja SEUT 108 artiklan täytäntöönpano, joten sillä on velvollisuus selvittää tarvittaessa erityisesti käyttämällä asiantuntijoiden palveluita, sisältykö valtion toimenpiteeseen etua, joka ei vastaa normaaleja markkinaehtoja (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2004, Valmont v. komissio, T-274/01, EU:T:2004:266, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 9.12.2015, Kreikka ja Ellinikos Chrysos v. komissio, T-233/11 ja T-262/11, EU:T:2015:948, 91 kohta ja tuomio 16.3.2016, Frucona Košice v. komissio, T-103/14, EU:T:2016:152, 164–179 kohta). Komissio ei ole käyttänyt käsiteltävässä asiassa asiantuntijoiden palveluita eikä pyytänyt Viron viranomaisilta lisätietoja niiltä jaksoilta, joiden osalta Uus Maan selvitystä ei voitu komission mukaan käyttää ainoana vertailupohjana.

- 76 On muistettava, että kun huomioon otetaan kantajan ja kyseisten viranomaisten esittämät seikkaperäiset vastaväitteet, komission on esitettävä näyttö SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen olemassaolosta ja näin ollen myös näyttö siitä, että edun myöntämistä tuensaajille koskeva edellytys on täyttynyt (ks. tuomio 4.3.2021, komissio v. Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Myös silloin, kun komissiolla on vastassaan jäsenvaltio, joka ei täytä yhteistyövelvollisuuttaan eikä ole toimittanut sille kaikkia tietoja, jotka kyseinen toimielin oli velvoittanut sen toimittamaan, komission on perustettava päätöksensä tietystä määrin luotettaviin ja johdonmukaisiin seikkoihin, jotka muodostavat riittävän perustan sille johtopäätökselle, että yritys on saanut valtiontukea merkitsevän edun, ja jotka näin ollen voivat tukea niitä johtopäätöksiä, joihin komissio päätyy. Koska kyseessä olevan tuen takaisin perimisellä tuensaajalta pyritään poistamaan kilpailun vääristymä, joka on aiheutunut tietystä kilpailuedusta, ja palauttamaan siten kyseisen tuen maksamista edeltänyt tilanne, komissio ei näet voi olettaa, että yritys on saanut valtiontukea merkitsevän edun, ainoastaan sellaisen kielteisen oletaman perusteella, joka perustuu siihen, että ei ole tietoja, joiden perusteella voitaisiin tehdä päinvastainen päätelmä, kun muita tällaisen edun olemassaolon positiivisesti osoittavia seikkoja ei ole (ks. vastaavasti tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio, C-244/18 P, EU:C:2020:238, 69 ja 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Komissio ei voi siis oikeuttaa Viron tilastotoimiston tietojen epätarkkuutta pelkästään sillä perusteella, etteivät kantaja ja Viron viranomaiset ole osoittaneet, että kyseisten maa-alueiden arvo alitti keskiverron viljelymaan arvon Virossa.
- 77 Viidenneksi on muistettava, että Viron viranomaiset toimittivat hallinnollisen menettelyn aikana Uus Maan selvityksen ja Viron tilastotoimiston tietojen lisäksi 2.10.2014 päivätyllä kirjeellä myös Pindi Kinnisvaran selvityksen, jota ei kuitenkaan mainita riidanalaisessa päätöksessä.
- 78 Pindi Kinnisvaran selvitys on päivätty 12.4.2013, se on yksisivuinen ja sen mukaan Tarton piirikunnan alueella vuokrahinta oli pääsääntöisesti 30–50 euroa/hehtaari voimassa olevien vuokrasopimusten osalta, 50–100 euroa/hehtaari uusien tai jatkettujen vuokrasopimusten osalta ja saattoi ylittää 100 euroa/hehtaari alueilla, joiden sijainti oli logistiikan kannalta suotuisa tai joilla oli kilpailua enemmän. Nämä luvut vastaavat Uus Maan selvityksessä vuosien 2010–2014 osalta mainittuja lukuja, sillä tässä selvityksessä ilmoitetut hintojen vaihteluvälit olivat 25–60 euroa/hehtaari ja 30–50 euroa/hehtaari (ks. edellä tämän tuomion 50 kohta), sekä Viron tilastotoimiston tietoja, joiden mukaan Tarton piirikunnassa sijaitsevan maatalousmaan keskimääräinen vuokra oli 50 euroa/hehtaari vuonna 2013 (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 39 perustelukappale).
- 79 Kuten kantaja perustellusti väittää, komissio ei ole ottanut riidanalaisessa päätöksessä huomioon Pindi Kinnisvaran selvitystä. Komissio väittää vastinekirjelmässä, että kyseessä oli ”jälkikäteen laadittu asiantuntijalausunto, jota ei ollut esitetty komissiolle hallinnollisen menettelyn aikana”. Komissio myönsi vasta vastaajan vastauksessa, että Viron viranomaiset olivat esittäneet kyseisen selvityksen sille hallinnollisen menettelyn aikana, ja väitti samalla, ettei kyseiseen selvitykseen ollut tarpeen ottaa kantaa sillä perusteella, että ”Viron viranomaiset [olivat] katsoneet sen takaisin vedetyksi ja korvanneet sen Uus Maan selvityksellä”. Komissio täsmensi istunnossa vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen esittämään suulliseen kysymykseen viitaten vastaajan vastauksen alaviitteeseen 6 katsoneensa Viron viranomaisten 7.10.2015 päivätyn kirjeen sekä kyseisten viranomaisten kanssa myöhemmin käydyn tietojenvaihdon perusteella, että kyseinen arviointi oli vedetty takaisin. Se ei siten kuulunut enää hallinnolliseen asiakirja-aineistoon, kun riidanalainen päätös annettiin. Nämä toteamukset merkittiin istuntopöytäkirjaan (ks. myös edellä tämän tuomion 32 kohta).

- 80 Tältä osin on muistettava, että komissio pyysi nimenomaisesti Viron viranomaisia 7.9.2015 päivätyllä kirjeellä, jonka viitenumero oli agri.ddg4.i.2(2015)4096993, toimittamaan riippumattoman asiantuntijan laatiman arvion kyseisiin maa-alueisiin rinnastettavissa olevien maa-alueiden vuokrahinnoista. Nämä viranomaiset vastasivat kyseiseen pyyntöön 7.10.2015 päivätyllä kirjeellä, jonka nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisessä osiossa, sellaisena kuin se on toistettu vastaajan vastauksen alaviitteessä 6, todetaan seuraavaa: ”Haluamme korostaa, että kaikkien asiantuntijaan liittyvien epäilysten hälventämiseksi on käynnistetty tarjouskilpailu, jonka viitenumero on 167431, ja sopimuksen tekemisen ja täytäntöönpanon jälkeen pystymme todennäköisesti toimittamaan teille pyydetyn asiantuntijalausannon”. Viron tasavalta toimitti 16.12.2015 päivätyllä kirjeellä komissiolle Uus Maan selvityksen. Kyseiseen kirjeeseen sisältyy seuraava huomautus, sellaisena kuin se toistetaan vastaajan vastauksen alaviitteessä 6: ”Toimitamme teille tässä asiantuntijalausannon (liitteenä), jota pyydetään kirjeenne, jonka viitenumero on agri.ddg4.i.2(2015)4096993, kohdassa 5”.
- 81 Tämän perusteella Pindi Kinnisvaran selvitystä ei mainita 7.10.2015 päivätyssä Viron viranomaisten kirjeessä eikä näiden viranomaisten 16.12.2015 päivätyssä kirjeessä, vaan näissä kirjeissä vastataan ainoastaan komission 7.9.2015 esittämään pyyntöön toimittaa riippumattoman asiantuntijan laatima arvio kantajan käyttämiin maa-alueisiin rinnastettavissa olevien maa-alueiden vuokrista; kyseiseen pyyntöön vastattiin esittämällä Uus Maan selvitys. Toisin kuin komissio väittää, näistä kirjeistä ei voida päätellä, että Viron viranomaiset olivat vetäneet kyseisen selvityksen takaisin, vaan siitä voidaan päätellä ainoastaan, että ensin mainittua selvitystä täydennettiin viimeksi mainitulla selvityksellä.
- 82 Näin ollen vaikka komissio on tehnyt arviointinsa Uus Maan selvityksen pohjalta sillä perusteella, että kantaja oli tilannut Pindi Kinnisvaran selvityksen, komissiolla oli viimeksi mainittu selvitys käytettävissään, kun se antoi riidanalaisen päätöksen. Näissä olosuhteissa komissio ei vapautunut velvollisuudestaan arvioida kyseisen selvityksen todistusarvoa eikä velvollisuudesta ottaa kyseinen selvitys tarvittaessa huomioon tutkinnassaan (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 16.9.2004, Valmont v. komissio, T-274/01, EU:T:2004:266, 53 kohta).
- 83 Lisäksi on muistettava, että valtioneuvoston EUT-sopimuksen perustavanlaatuisien sääntöjen asianmukaiseksi soveltamiseksi komission on toteutettava moitittujen toimenpiteiden tutkintamenettely huolellisesti ja puolueettomasti, jotta sillä on lopullista päätöstä tehdessään käytettävissään mahdollisimman kattavat ja luotettavat tiedot (tuomio 2.9.2010, komissio v. Scott, C-290/07 P, EU:C:2010:480, 90 kohta ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio, C-244/18 P, EU:C:2020:238, 67 kohta). Komissio on erityisesti velvollinen tutkimaan huolellisesti ja puolueettomasti kaikki sille esitetyt merkitykselliset seikat. Kun huomioon otetaan tämä huolellisuusvelvoite, joka on edellä mainitun oikeuskäytännön mukaisesti välttämätön ennakkoodellytys sille, että unionin tuomioistuimet voivat selvittää, ovatko komission laajan harkintavallan käytön tosiasialliset ja oikeudelliset edellytykset täyttyneet (ks. vastaavasti tuomio 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, 14 kohta; tuomio 20.9.2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie v. komissio, T-375/03, ei julkaistu, EU:T:2007:293, 90 kohta ja tuomio 16.9.2013, ATC ym. v. komissio, T-333/10, EU:T:2013:451, 84 kohta), komissio ei voinut olla ottamatta tutkinnassaan huomioon Pindi Kinnisvaran selvitystä, jonka merkityksellisyydestä muistutetaan edellä tämän tuomion 78 kohdassa.
- 84 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että verratessaan vuokran määrää markkinahintaan ja laskiessaan edun määrän komissio ei ole ottanut riittävällä tavalla huomioon etenkin Uus Maan selvityksessä esitettyihin hintojen vaihteluväleihin sisältyviä vähimmäismääriä eikä niiden virhemarginaalia eikä vuokrasopimuksen tekohetkeen liittyviä

asiayhteyttä, johon kuuluvat vuokrahinnan korotusta koskevien lausekkeiden puuttuminen aluksi, kyseiseen selvitykseen sisältyneet tiedot kyseisten maa-alueiden koosta ja käytöstä sekä Viron tilastotoimiston tietojen epätarkkuus. Lisäksi komissio on jättänyt tässä yhteydessä virheellisesti ottamatta huomioon Pindi Kinnisvaran selvitystä, jonka Viron viranomaiset olivat toimittaneet sille hallinnollisen menettelyn aikana.

- 85 Siten vuokran määrän markkinaehtojen mukaisuutta sellaisenaan koskeva tutkinta (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 132–140 perustelukappale) sekä se osa arvioinnista, joka koskee kyseiseen määrään liittyvän edun määrän määrittämistä ja kyseisten maa-alueiden pinta-alaa (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 154–159 perustelukappale), sisältävät ilmeisen arviointivirheen ja komissiolle kuuluvan huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnin.

Sopimuksen mukaisten lisävelvoitteiden huomioon ottaminen

- 86 On muistettava, että vuokrasopimuksessa sovittiin vuokran maksamisen ohella lisävelvoitteista, jotka koskivat ensinnäkin ojitusjärjestelmiin kohdistuneita vuotuisia investointeja, toiseksi maan kunnossapidosta ja maaperän laadun parantamisesta aiheutuneisiin menoihin sitoutumista, mukaan lukien esimerkiksi kasvinsuojeluun liittyvät menot, kivennäislannoitteisiin ja orgaanisiin lannoitteisiin liittyvät menot, kalkitukseen liittyvät menot ja pientareiden kunnossapitoon liittyvät menot, sekä kolmanneksi kaikkien verojen maksamista (ks. edellä tämän tuomion 4 kohta; ks. myös riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 141 perustelukappale).
- 87 Komissio suostui riidanalaisessa päätöksessä ottamaan huomioon Viron valtion tuloina vain puolet ojitusjärjestelmiin kohdistuneista vuotuisista investoinneista sekä kantajan maksamat vuotuiset kiinteistöverot (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 147 ja 165 perustelukappale).
- 88 Komissio katsoi ojitusjärjestelmiin kohdistuneista vuotuisista investoinneista olennaisin osin yhtäältä, että Viron valtio oli vapautunut joistakin kunnossapitokustannuksista, joista sen olisi pitänyt vastata maanomistajana. Toisaalta kun huomioon otettiin 25-vuotisen vuokrasopimuksen pitkä voimassaoloaika, myös kantaja hyötyi maankäyttäjänä kyseisistä investoinneista, joilla parannettiin maiden käyttöä ja joiden keskimääräistä määrää, joka oli 91 163 euroa vuodessa, ei edellytetty lainsäädännössä eikä sitä vaatinut myöskään valtio (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 143, 144 ja 162 perustelukappale). Maan kunnossapidosta ja maaperän laadun parantamisesta aiheutuneet menot olivat noin 255 444 euroa, ja komissio totesi näiden menojen olleen kantajan edun mukaisia vuokralleottajana (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 145 ja 163 perustelukappale). Komissio totesi veroista, että kantaja oli maksanut verot Viron valtion nimissä maanomistajana, joten Viron valtion ei tarvinnut vastata kyseiseen asemaan liittyneistä menoista (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 146 ja 164 perustelukappale).
- 89 Nämä seikat huomioon ottaen komissio totesi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 147 perustelukappaleessa, että vaikka vuokran määrään lisättiin puolet ojitusjärjestelmiin kohdistuneista investoinneista sekä kantajan maksamat verot, Viron valtion vuokratulot alittivat markkinahinnan koko ajan vuosina 2000–2017.
- 90 Ensinnäkin on todettava, ettei komissio ole perustellut ulkopuolisen asiantuntijan lausunnolla arviointia, jonka se esittää sopimuksen mukaisista lisävelvoitteista, toisin kuin se perusteli arviointiaan siitä, oliko vuokran määrä markkinahinnan mukainen (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 131–136 ja 154–156 perustelukappale; ks. myös edellä tämän tuomion

43–46 kohta). Komissio ei ole viitannut etenkään Pindi Kinnisvaran selvitykseen eikä Uus Maan selvitykseen, jotka Viron viranomaiset olivat toimittaneet komissiolle hallinnollisen menettelyn aikana (ks. edellä tämän tuomion 77 kohta).

- 91 Yhtäältä Pindi Kinnisvaran selvityksestä ilmenee, ettei ole tavanomaista, että maatalousmaan käyttöön antamiseksi tehdyissä vuokrasopimuksissa asetetaan vuokralleottajalle tiettyjen investointien suorittamista koskevia velvoitteita, koska tällainen liiallinen sopimusvelvoite vaikuttaa vuokratusta maasta pinta-alayksikköä kohti maksettavaan nettovuokraan käänteisessä suhteessa sopimusvelvoitteen määrään nähden.
- 92 Toisaalta Uus Maan selvityksen sivulta 106 ilmenee, että tavoitteena oli nimenomaan ”selvittää, oliko maatalousmaita koskevilla vuokrasopimuksissa tavanomaista asettaa vuokralleottajalle maanparannusjärjestelmien rakentamiseen ja kunnossapitoon sekä erilaisiin lannoittamistoimiin liittyviä velvoitteita”. Selvityksen samalla sivulla arvioidaankin vuokrasopimukseen sisältyviä tavanomaisia lisävelvoitteita ja verrataan niitä kyseisen vuokrasopimuksen velvoitteisiin, ja tämän arvioinnin tulokset käydään läpi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 34–37 perustelukappaleessa, mutta komissio ei ota näitä tuloksia huomioon kyseiseen sopimukseen sisältyvien lisävelvoitteiden arvioinnissa, sellaisena kuin tämä arviointi esitetään riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 143–146 ja 161–164 perustelukappaleessa.
- 93 Kyseisestä Uus Maan selvitykseen sisältyvästä arvioinnista ilmenee, että 2000-luvun alussa vuokrasopimukset olivat pikemmin pelkistettyjä ja yleisluonteisesti laadittuja, eikä niissä asetettu vuokralleottajille erityisiä velvoitteita (ks. myös riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 34 perustelukappale). Myöhemmin, lähinnä vuodesta 2005 alkaen, näihin sopimukseen alettiin lisätä velvoite maksaa kiinteistövero ja muut vuokraukseen liittyvät verot, lähinnä velvoite tuloveron maksamiseen. Maiden kunnostus ja pientareiden kunnossapito kuuluivat näissä sopimuksissa vuokralleottajan velvoitteisiin (ks. myös riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 35 perustelukappale). Edellä mainitun selvityksen mukaan ojitusjärjestelmien rakentaminen tai korvaaminen on omistajan omaisuuteen kohdistuva investointi, joka on merkittävä rasite vuokran maksamisen lisäksi. Maatalousmaan vuokrauksen yleistettyä maiden järjevä käyttö ja varovainen maatalouskäytäntö alettiin lisätä näihin sopimukseen vuosista 2010 ja 2011 alkaen (ks. myös riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 36 perustelukappale).
- 94 Uus Maan selvityksessä tuodaan esille kyseisestä vuokrasopimuksesta, ettei vuokrasopimukseen ollut tavanomaista sisällyttää kantajalle asetetun kaltaisia velvoitteita, etenkään taloudellisesti mittavia velvoitteita. Myöskään riidanalaisen vuokrauksen kesto ja vuokrattu hehtaarimäärä eivät olleet tavanomaisia. Tästä päätellään, että oli erityisen tärkeää pitää maat siinä käytössä, johon ne oli tarkoitettu, sekä säilyttää niiden viljavuus, ja samalla huomautetaan, että muutamat kyseisen sopimuksen lausekkeista rajoittavat kantajan vapautta valita haluamansa viljelykasvit (ks. myös riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 37 perustelukappale).
- 95 Komissio ei ottanut huomioon Pindi Kinnisvaran selvityksessä ja Uus Maan selvityksessä esitettyjä merkityksellisiä tietoja, vaikka komissiolla oli nämä käytettävissään, kun se antoi riidanalaisen päätöksen, ja vaikka nämä koskivat sopimuksen mukaisten lisävelvoitteiden arvon määrittämistä. Koska edellä tämän tuomion 82 ja 83 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti komissio ei ollut vapautunut velvollisuudestaan arvioida kyseisten tietojen todistusarvoa ja tutkia kyseiset tiedot huolellisesti ja puolueettomasti, kantajan oli perusteltua väittää, että komissio oli ottanut asiantuntijalausunnot huomioon vain valikoivasti.

- 96 Komissio ei tutkinut huolellisemmin etenkään edun määrän laskemiseksi kantajan tekemien investointien arvoa eikä näiden osuutta kokonaisvuokrasta ottaen huomioon Pindi Kinnisvaran selvityksessä ja Uus Maan selvityksessä esitetyt merkitykselliset tiedot. Tässä yhteydessä komissio ei ottanut riittävällä tavalla huomioon etenkään ojitusjärjestelmiin kohdistunutta investointia, jonka todetaan edellä mainitussa selvityksessä olevan yhtäältä omistajan omaisuuteen kohdistuva investointi ja toisaalta aiheuttavan vuokralleottajalle merkittävän rasitteen vuokran maksamisen lisäksi (ks. edellä tämän tuomion 93 kohta).
- 97 Toiseksi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 144 ja 162 perustelukappaleeseen sisältyvä toteamus, jonka mukaan valtion tuloihin oli lisättävä puolet ojitusjärjestelmiin kohdistuneista investoinneista, ei perustu mihinkään nimenomaiseen ja todennettavissa olevaan laskutoimitukseen, vaan vaikuttaa komission tekemältä epämääräiseltä arviolta. Kun komissio katsoi kyseisten investointien ylittävän sopimuksen tai lainsäädännön mukaiset edellytykset (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 143 ja 144 perustelukappale), se ei nimittäin ilmoittanut osuutta, joka olisi kyseisten edellytysten mukainen, eikä osuutta, joka ylittäisi kyseiset edellytykset. Komissio ei voinut myöskään ottaa huomioon sitä seikkaa, että kantajakin hyötyi kyseisistä investoinneista 25-vuotisen vuokrasopimuksen pitkän voimassaoloajan vuoksi (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 144 perustelukappale), täsmentämättä ajanjaksoa, joka ylittäisi sen jakson, jonka osalta kyseiset investoinnit voitiin hyväksyä.
- 98 Komission antama arvio ei siten vastannut riittävän tarkasti kyseessä olevien sopimuksen mukaisten velvoitteiden arvoa (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 9.12.2015, Kreikka ja Ellinikos Chrysos v. komissio, T-233/11 ja T-262/11, EU:T:2015:948, 131 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), eikä sen perusteella voitu siten määrittää hintaa, joka oli mahdollisimman lähellä markkina-arvoa, edellä tämän tuomion 48 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä edellytetyn mukaisesti.
- 99 Lisäksi se seikka, että kantaja oli tehnyt vuokrasopimuksessa tai lainsäädännössä edellytettyä mittavampia investointeja, ei osoita sellaisenaan, ettei näistä investoinneista olisi ollut hyötyä kyseisten maa-alueiden omistajan omaisuudelle. Päinvastoin, koska kyseisessä sopimuksessa määrätään nimenomaisesti sopimuksen mukaisten lisävelvoitteiden vähimmäismääristä (ks. edellä tämän tuomion 4 kohta), myös kyseiset vähimmäisvaatimukset ylittävät investoinnit voivat olla vuokranantajan eli Viron valtion edun mukaisia.
- 100 Kolmanneksi komissio ei tutkinut lisävelvoitteiden huomioon ottamista koskevan arviointinsa yhteydessä (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 141–147 perustelukappale), olisiko tavanomaisissa markkinaolosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja, jonka tilanne oli mahdollisimman lähellä Viron valtion tilannetta, asettanut kyseiset sopimuksen mukaiset lisävelvoitteet. Edellä tämän tuomion 62 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti komission, jolla oli todistustaakka, oli tutkittava tämä, kuten sen oli tehtävä samankaltaisissa asioissa, joista on ollut kyse esimerkiksi 28.2.2012 annettussa tuomiossa Land Burgenland v. komissio (T-268/08 ja T-281/08, EU:T:2012:90), 28.2.2012 annettussa tuomiossa Grazer Wechselseitige Versicherung v. komissio (T-282/08, ei julkaistu, EU:T:2012:91, 126 kohta) ja 22.5.2019 annettussa tuomiossa Real Madrid Club de Fútbol v. komissio (T-791/16, EU:T:2019:346) ja joissa komissio tutki, olisiko yksityinen toimija menetellyt kyseessä olevan jäsenvaltion tavoin.
- 101 Koska yksityistä toimijaa ohjaavat pidemmän aikavälin kannattavuusnäkökulmat (ks. vastaavasti tuomio 12.12.2000, Alitalia v. komissio, T-296/97, EU:T:2000:289, 84 kohta ja tuomio 13.12.2018, Ryanair ja Airport Marketing Services v. komissio, T-165/16, EU:T:2018:952, 249 kohta

oikeuskäytäntöviittauksineen) ja koska Uus Maan selvityksestä ilmenee yhtäältä, että vuokrasopimuksen tekohetkellä maat annettiin yleensä käyttöön maksutta niiden kesannoinnin välttämiseksi (ks. edellä tämän tuomion 60 kohta), ja toisaalta, että vuokrasopimuksella pyrittiin pitämään maat siinä käytössä, johon ne oli tarkoitettu, ja säilyttämään niiden viljavuus (ks. edellä tämän tuomion 94 kohta), on mahdollista, että yksityinen toimija asettaa, kuten kantaja esittää, sopimuksen mukaisia lisävelvoitteita, jotta sen itsensä ei tarvitse tehdä tarvittavia investointeja, kuten ojitusjärjestelmiin, maan kunnossapitoon ja maaperän laadun parantamiseen kohdistuvia investointeja, joilla voidaan lisäksi nostaa maan arvoa pitkällä aikavälillä.

- 102 Koska komissio ei tutkinut näitä seikkoja eikä verrannut Viron valtion toiminnan taloudellista järkevyyttä samoissa olosuhteissa toimivaan yksityiseen toimijaan, sen ei ollut perusteltua katsoa riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 147 ja 165 perustelukappaleessa, että huomioon otettavaan vuokran määrään oli lisättävä ainoastaan puolet ojitusjärjestelmiin kohdistuneista investoinneista sekä kantajan maksamat verot.
- 103 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että komissio teki virheen, kun se ei ottanut ojitusjärjestelmiin kohdistuneiden investointien kokonaismäärää huomioon olennaisena osana Viron valtion vuokratuloja.
- 104 Komission olisi siis pitänyt arvioida merkityksellisten ajankohtien eli vuoden 2000, jolloin vuokrasopimus tehtiin, sekä vuosien 2005, 2007 ja 2009, jolloin kyseistä sopimusta muutettiin korottamalla vuokraa (ks. edellä tämän tuomion 64 kohta), osalta, olivatko kyseiset vuokratulot markkinahinnan mukaiset, etenkin kun huomioon otetaan Uus Maan selvitykseen sisältyvät merkitykselliset tiedot.
- 105 Siten arviointi, joka koskee vuokrasopimuksen mukaisten lisävelvoitteiden huomioon ottamista vuokrassa (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 141–147 perustelukappale), sekä se arvioinnin osa, joka koskee kyseisiin sitoumuksiin liittyvän edun määrän määrittämistä (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 161–164 perustelukappale), sisältävät ilmeisen arviointivirheen ja komissiolle kuuluvan huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnin.

Päätelmä

- 106 On todettava, että yhtäältä komissio on laiminlyönyt huolellisuusvelvoitteensa ja että toisaalta sekä tutkinta, joka koskee vuokran määrän markkinaehtojen mukaisuutta sellaisenaan (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 132–140 perustelukappale), että tutkinta, joka koskee sopimuksen mukaisten lisävelvoitteiden huomioon ottamista vuokrassa (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 141–147 perustelukappale), sisältävät ilmeisiä arviointivirheitä, jotka vaikuttavat myös edun määrän määrittämistä koskevaan arviointiin (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 154–165 perustelukappale).
- 107 Näin ollen kolmas ja neljäs muodollisesti esitetty kanneperuste on hyväksyttävä ja riidanalainen päätös on kumottava kokonaisuudessaan, eikä muista kantajan muodollisesti esittämistä kanneperusteista ole tarpeen lausua.

Oikeudenkäyntikulut

- 108 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut kantajan vaatimusten mukaisesti, välimenettelyihin liittyvät oikeudenkäyntikulut mukaan luettuina.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Valtiontuesta SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP), oletettu sääntöjenvastainen tuki AS Tartu Agrolle, 24.1.2020 annettu komission päätös C(2020) 252 final kumotaan.**
- 2) **Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Tartu Agron oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien välimenettelystä aiheutuneet kulut.**

De Baere

Kreuschitz

Kecsmár

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä heinäkuuta 2022.

Allekirjoitukset