Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

15 päivänä toukokuuta 2014*

Maatalous — Maaseuturahasto — Asetus (EY) N:o 1689/2005 — 20, 26 ja 28 artikla — Tuki maatilojen nykyaikaistamiseen ja tuki maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisäämiseen — Tukikelpoisuuden edellytykset — Jäsenvaltioiden toimivalta — Tuki myllyjen olemassa olevan kapasiteetin nykyaikaistamiseen — Myllyt, jotka on korvattu yhdellä uudella myllyllä kapasiteettia lisäämättä — Tuen ulkopuolelle jättäminen — Yhdenvertaisen kohtelun periaate

Asiassa C-135/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Kúria (Unkari) on esittänyt 31.1.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.3.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Szatmári Malom Kft.

vastaan

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Safjan sekä tuomarit A. Prechal (esittelevä tuomari) ja K. Jürimaë,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.3.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Szatmári Malom Kft., edustajanaan ügyvéd F. Simonné dr. Zsúnyi,

— Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve, edustajanaan ügyvéd A. Ivanovits,

— Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér ja K. Szíjjártó,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään I. Chalkias ja X. Basakou,

— Euroopan komissio, asiamiehinään A. Sipos, J. Aquilina ja V. Bottka,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 (EUVL L 277, s. 1) 20 artiklan b alakohdan, 26 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 28 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa valittajana on Szatmári Malom Kft. -niminen yritys (jäljempänä Szatmári Malom) ja vastapuolena Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevista asioista vastaava virasto) ja jossa on kyse tämän viranomaisen päätöksestä evätä valittajalta maaseuturahaston tuki.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen N:o 1698/2005 johdanto-osan 9, 11, 13, 20, 21, 23 ja 61 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(9) Kunkin jäsenvaltion olisi strategisten suuntaviivojen perusteella laadittava maaseudun kehittämistä koskeva kansallinen strategiansa, joka muodostaa viitekehyksen maaseudun kehittämisohjelmien laadintaan. – –

– –

(11) Maaseutualueiden kestävän kehityksen varmistamiseksi on tarpeen keskittyä rajoitettuun määrään yhteisön tason ydintavoitteita, jotka liittyvät maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn, maankäyttöön ja ympäristöön sekä kyseisten alueiden elämänlaatuun ja elinkeinoelämän monipuolistamiseen, ja ottaa huomioon tilanteiden erilaisuus, esimerkiksi väestökadosta ja taantumisesta kärsivät syrjäiset maaseutualueet ja kaupunkikeskusten kasvavan paineen alainen kaupunkien läheinen maaseutu.

– –

(13) Maa- ja metsätalousalan kilpailukyvyn parantamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää laatia selkeät kehittämisstrategiat, joilla pyritään parantamaan ja mukauttamaan maataloustuotannon toimijoiden henkilökohtaisia toimintaedellytyksiä sekä fyysistä pääomaa ja laatua.

– –

(20) Fyysisen pääoman osalta olisi otettava käyttöön toimenpiteitä, jotka koskevat maatilojen nykyaikaistamista, metsien taloudellisen arvon parantamista, maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisäämistä, uusien tuotteiden, prosessien ja tekniikoiden kehittämistä maatalous- ja elintarvikealalla sekä metsätaloudessa, maa- ja metsätalousinfrastruktuurin parantamista ja kehittämistä, luonnonmullistusten vahingoittamien maatalouden tuotantomahdollisuuksien palauttamista ja asianmukaisten ehkäisevien toimenpiteiden käyttöönottoa.

(21) Yhteisön maatilojen investointituen tarkoituksena on nykyaikaistaa maatiloja ja parantaa niiden taloudellista suorituskykyä hyödyntämällä tehokkaammin tuotantotekijöitä, mukaan luettuna uusien tekniikoiden ja innovaatioiden käyttöönotto. Tällöin tähdätään laatuun, luonnonmukaisiin tuotteisiin ja toiminnan monipuolistamiseen tiloilla tai niiden ulkopuolella, mukaan luettuina non-food-tuotanto ja energiakasviala, sekä parannetaan maatilojen ympäristöä, työturvallisuutta, hygieniaa ja eläinten hyvinvointia koskevia olosuhteita – –

– –

(23) Maa- ja metsätalouden alkutuotteiden jalostamisen ja kaupan pitämisen parannuksiin olisi kannustettava investointituella, jonka tarkoituksena on parantaa jalostus- ja markkinointisektorin tehokkuutta, edistää maa- ja metsätaloustuotannon jalostamista uusiutuvaksi energiaksi, ottaa käyttöön uusia tekniikoita ja innovaatioita, luoda maa- ja metsätaloustuotteille uusia markkinamahdollisuuksia, painottaa laatua sekä parantaa ympäristönsuojelua, työturvallisuutta, hygieniaa ja eläinten hyvinvointia, kohdistamalla tuki pääsääntöisesti mikroyrityksille, pienyrityksille ja keskisuurille yrityksille ja muille tiettyä kokoa pienemmille yrityksille, jotka muita paremmin lisäävät paikallisten tuotteiden arvoa – –

– –

(61) Olisi vahvistettava menojen tukikelpoisuutta koskevat kansalliset säännöt toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja rajoittamatta poikkeuksien vahvistamista.”

4 Asetuksen N:o 1698/2005 2 artiklan c–e alakohtaan on otettu seuraavat määritelmät:

”– –

c) ’toimintalinjalla’ [tarkoitetaan] joukkoa johdonmukaisia toimenpiteitä, joiden erityistavoitteet ovat suoraa seurausta kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanosta ja jotka edistävät yhtä tai useampaa 4 artiklassa esitettyä tavoitetta;

d) ’toimenpiteellä’ [tarkoitetaan] joukkoa toimia, joilla – – toimintalinja pyritään panemaan täytäntöön – –;

e) ’toimella’ [tarkoitetaan] hanketta, sopimusta tai järjestelyä tai muuta tointa, joka on valittu noudattaen kyseisen maaseudun kehittämisohjelman osalta vahvistettuja perusteita ja jonka yksi tai useampi tuensaaja panee täytäntöön tavalla, joka mahdollistaa 4 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamisen.”

5 Asetuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on toimitettava kansallinen strategiasuunnitelma, jossa ilmoitetaan maaseuturahaston ja kyseisen jäsenvaltion toiminnan tavoitteet ottaen huomioon yhteisön strategiset suuntaviivat, niiden erityistavoitteet sekä maaseuturahastosta ja muista rahoituslähteistä saatava rahoitus.

2. – – Se pannaan täytäntöön maaseudun kehittämisohjelmissa.”

6 Asetuksen 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Maaseuturahasto toimii jäsenvaltioissa maaseudun kehittämisohjelmien välityksellä. Ohjelmissa pannaan täytäntöön maaseudun kehittämisstrategia toimenpiteillä, jotka on ryhmitelty IV osastossa määriteltyjen toimintalinjojen mukaan. – –”

7 Asetuksen N:o 1698/2005 16 artiklan c alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jokaiseen maaseudun kehittämisohjelmaan on sisällyttävä

– –

c) toimintalinjoja koskevat tiedot ja kunkin toimintalinjan osalta ehdotetut toimenpiteet ja niitä koskeva kuvaus – –”

8 Asetuksen 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion on laadittava maaseudun kehittämisohjelmat – –

– –

3. Komissio arvioi ehdotetut ohjelmat ottaen huomioon niiden johdonmukaisuuden yhteisön strategisten suuntaviivojen, kansallisen strategiasuunnitelman ja tämän asetuksen kanssa.

Jos komissio katsoo, että maaseudun kehittämisohjelma ei ole yhteisön strategisten suuntaviivojen, kansallisen strategiasuunnitelman tai tämän asetuksen mukainen, se kehottaa jäsenvaltiota tarkistamaan ehdotettua ohjelmaa vastaavasti.

4. Kukin maaseudun kehittämisohjelma hyväksytään 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.”

9 Toimintalinja 1:n ”Maa- ja metsätalousalan kilpailukyvyn parantaminen” tukijärjestelmästä säädetään asetuksen 20 artiklassa seuraavaa:

”Maa- ja metsätalousalan kilpailukykyä koskeva tuki sisältää

– –

b) toimenpiteet alan fyysisen pääoman rakenteelliseksi uudistamiseksi ja kehittämiseksi sekä innovoinnin edistämiseksi, seuraavin keinoin:

i) maatilojen nykyaikaistaminen,

– –

iii) maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen,

– –”

10 Asetuksen N:o 1698/2005 26 artiklan, jonka otsikko on ”Maatilojen nykyaikaistaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 20 artiklan b alakohdan i alakohdassa säädettyä tukea myönnetään aineellisiin ja/tai aineettomiin investointeihin, jotka

a) parantavat maatilan kokonaistehokkuutta;

– –”

11 Asetuksen 28 artiklan, jonka otsikko on ”Maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 20 artiklan b alakohdan iii alakohdassa säädettyä tukea myönnetään aineellisiin ja/tai aineettomiin investointeihin, jotka

a) parantavat yrityksen kokonaistehokkuutta;

b) liittyvät

— perustamissopimuksen liitteeseen I kuuluvien tuotteiden, paitsi kalastustuotteiden, sekä metsätaloustuotteiden jalostukseen ja/tai kaupan pitämiseen, – –

– –”

12 Asetuksen 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Menojen tukikelpoisuussäännöt vahvistetaan kansallisella tasolla lukuun ottamatta tässä asetuksessa tiettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta säädettyjä [erityisedellytyksiä].”

Unkarin oikeus

13 Yksityiskohtaisista edellytyksistä Euroopan maatalouden kehittämisen maatalousrahastosta maataloustuotteiden arvon lisäämiseksi myönnettävälle tuelle 17.4.2008 annetun maatalousasioiden ja maaseudun kehittämisen ministerin (FVM) asetuksen nro 47/2008 (Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mezőgazdasági termékek értéknöveléséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 47/2008. (IV. 17.) FVM rendelet, jäljempänä asetus nro 47) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tuen tarkoituksena on maataloustuotteiden jalostusta ja vaihdantaa kehittämällä tai ottamalla käyttöön uusia tuotteita, menetelmiä ja teknologisia ratkaisuja parantaa maatilojen ja elintarvikkeita valmistavien yrittäjien kokonaistehokkuutta ja kilpailukykyä ja elintarviketurvallisuutta ja -hygieniaa sekä keventää ympäristölle aiheutuvaa rasitusta.”

14 Asetuksen nro 47 6 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”[Yhdistetyn nimikkeistön] 0203, 0401, 1101–1104 -alkuisiin nimikkeisiin ja alanimikkeisiin 0206 30 00–0206 80 10 ja alanimikkeisiin 0207 11 10–0207 14 99 kuuluvien tuotteiden osalta myllyt, meijerit ja teurastamot voivat saada tukea ainoastaan olemassa olevan kapasiteetin nykyaikaistamiseen tähtääviä toimenpiteitä varten.”

15 Asetuksen nro 47 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tällä asetuksella vahvistetaan [asetuksen] N:o 1698/2005 26 ja 28 artiklan täytäntöönpanon edellyttämät säännökset.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 Szatmári Malom haki 30.11.2009 maataloustuotteiden arvon lisäämiseen tarkoitettua tukea. Hakemuksen mukaan Szatmári Malom oli suunnitellut uuden myllyn perustamista Veszprém-Kádártaan (Unkari) siten, että siihen koottaisiin kolmen sellaisen olemassa olleen myllyn kapasiteetti, jotka oli samalla tarkoitus sulkea.

17 Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve hylkäsi hakemuksen sillä perusteella, että asetuksen nro 47 6 §:n 3 momentin mukaan tukea voitiin myöntää ainoastaan olemassa olevien myllyjen nykyaikaistamiseen eikä uuden myllyn perustamiseen uuteen paikkaan.

18 Szatmári Malom valitti päätöksestä Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bírósághoz (Jász-Nagykun-Szolnokin läänin tuomioistuin). Valittaja myönsi, että kansallisen säännöstön tarkoituksena oli välttää se, että myllyjä pitävien yritysten lukumäärä nousisi, mutta esitti valituksensa tueksi, että se kykeni kolmesta suljettavasta myllystä vapautuvalla kapasiteetilla harjoittamaan tällöin tuotantotoimintaa kapasiteetilla, jolla sitä oli aiemmin harjoitettu, nykyaikaisemmin edellytyksin ja parantamaan näin yrityksen kokonaistehokkuutta.

19 Valitus hylättiin Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróságin 14.11.2011 antamalla tuomiolla. Tuomioistuin katsoi, ettei asetuksen nro 47 1 §:ää ja 6 §:n 3 momenttia voitu tulkita siten, että viimeksi mainittu säännös antaisi myös mahdollisuuden tuen myöntämiseen kehittämistoimenpiteille, jotka toteutetaan olemassa olevien myllyjen sulkemisesta vapautuvalla tuotantokapasiteetilla. Se toi tässä yhteydessä esiin erityisesti sen, että asetuksen nro 47 12 §:ssä korostetaan sitä, että asetuksella vahvistetaan asetuksen N:o 1698/2005 26 ja 28 artiklan täytäntöönpanon edellyttämät säännökset, ja että kyseisen asetuksen 20 artiklan b alakohdan i alakohdassa, johon sen 26 artiklassa viitataan, taataan nykyaikaistamiseen tähtäävien toimenpiteiden toteuttaminen mutta ei uusien tuotantoyksikköjen perustamista.

20 Kúrialle tästä tuomiosta tekemässään valituksessa Szatmári Malom väittää muun muassa, että tuomio perustuu asetuksen N:o 1698/2005 väärään tulkintaan. Valittaja esittää erityisesti, että Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság on erehtynyt viitatessaan asetuksen 20 artiklan b alakohdan i alakohtaan, sillä riidanalaista tukea ei ollut haettu tässä säännöksessä tarkoitettuun maatilan nykyaikaistamiseen vaan maataloustuotteiden arvon lisäämiseen eli toimenpiteelle, josta säädetään vain tämän asetuksen 28 artiklassa, jossa säädetään tukien myöntämisestä yritysten kokonaistehokkuuden parantamiseen.

21 Szatmári Malomin mukaan pääasiassa kyseessä oleva hanke täyttää viimeksi mainitussa säännöksessä asetetut edellytykset, joten ainoastaan haetun tuen myöntämiseen johtavalla tulkinnalla asetuksesta nro 47 olisi voitu taata unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti asetuksen nro 47 yhdenmukaisuus asetuksen N:o 1698/2005 säännösten kanssa.

22 Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve esittää puolestaan, että sen päätös perustui ainoastaan asetukseen nro 47, eikä Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróságin pitänytkään tulkita asetuksen N:o 1698/2005 säännöksiä. Tämän viranomaisen mukaan asetuksen nro 47 6 §:n 3 momentti on joka tapauksessa mainitun unionin asetuksen mukainen.

23 Kúria on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko [asetuksen N:o 1698/2005] 26 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna maatilan kokonaistehokkuuden parantamisena pitää sitä, että yrittäjä haluaa olemassa olevaa kapasiteettia laajentamatta ja lopettamalla aiempien tuotantoyksikköjen toiminnan perustaa uuden tuotantoyksikön?

2) Voidaanko investointia, jonka valittaja aikoo toteuttaa, pitää [asetuksen (EY) N:o 1698/2005] 20 artiklan b alakohdan iii alakohdassa ja 28 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna investointina yrityksen kokonaistehokkuuden parantamiseen?

3) Voidaanko [asetuksen N:o 1698/2005] 28 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisena pitää [asetuksen nro 47] 6 §:n 3 momenttia, jossa säädetään, että tukia myönnetään myllyjen osalta ainoastaan olemassa olevan kapasiteetin nykyaikaistamiseen tähtääville toimenpiteille? Antaako neuvoston asetus jäsenvaltion lainsäätäjälle valtuuden säätää tiettyjen kehittämismuotojen jättämisestä tukien ulkopuolelle taloudellisista syistä?"

Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäinen kysymys

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään sitä, onko asetuksen N:o 1698/2005 26 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että siinä tarkoitettu maatilan kokonaistehokkuuden parantamisen käsite voi kattaa toimen, jossa myllyjä pitävä yritys sulkee vanhat myllyt korvatakseen ne uudella myllyllä olemassa olevaa kapasiteettia lisäämättä.

25 Tähän on heti todettava, että – kuten säännöksen sanamuoto osoittaa – se koskee "maatiloja" samoin kuin asetuksen N:o 1698/2005 20 artiklan b alakohdan i alakohtakin, jonka soveltamisalaa sillä täsmennetään.

26 Komissio on huomautuksissaan todennut tähän, että myllyjä ei voida pitää näissä säännöksissä tarkoitettuina maatiloina, minkä vuoksi säännöksiä ei ole tarkoitettu sovellettaviksi pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen toimeen.

27 Tähän on aluksi todettava, että – kuten asetuksen N:o 1698/2005 johdanto-osan 61 perustelukappaleesta ja 71 artiklan 3 kohdasta ilmenee – menojen tukikelpoisuussäännöt vahvistetaan lähtökohtaisesti kansallisella tasolla, mutta näin on vain, jos muuta ei johdu samaisessa asetuksessa tiettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta säädetyistä erityisedellytyksistä (tuomio Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, 38 kohta).

28 Asetuksen N:o 1698/2005 20 artiklan b alakohdan i alakohdassa ja 26 artiklassa tarkoitettu tuki maatilojen nykyaikaistamiseen koskee tällaista toimenpidettä ja tukikelpoisuuden edellytys, joka koskee tuen myöntämistä "maatilalle", on tällaisen toimenpiteen erityisedellytys.

29 Lisäksi on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sisältönsä ja soveltamisalansa määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko Euroopan unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti (ks. mm. tuomio Ketelä, EU:C:2012:673, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Maatilan käsitettä ei ole millään tavoin määritelty asetuksessa N:o 1698/2005.

31 Niiden termien merkitys ja ulottuvuus, joita ei ole määritelty unionin oikeudessa, on näin ollen määriteltävä sen merkityksen mukaan, joka niillä on yleiskielessä, ottaen samalla huomioon asiayhteys, jossa niitä käytetään, ja sen säännöstön tavoitteet, johon ne kuuluvat (ks. mm. tuomio Ketelä, EU:C:2012:673, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Asetuksen N:o 1698/2005 26 artiklassa käytetyistä termeistä on muistettava, että unionin oikeuskäytännössä on jo todettu, että maatilan kaltaisen ilmauksen merkitys voi vaihdella etenkin sen mukaan, mitä erityisiä päämääriä kyseessä olevilla unionin oikeussäännöillä tavoitellaan (ks. tuomio Azienda Avicola Sant'Anna, 85/77, EU:C:1978:38, 9 kohta).

33 Kyseisen säännöksen asiayhteydestä käy asetuksen N:o 1698/2005 johdanto-osan 13 ja 20 perustelukappaleesta sekä sen 20 artiklan b alakohdan i ja iii alakohdasta ilmi, että yksilöimällä ne eri toimenpiteet, joilla on tarkoitus parantaa ja mukauttaa fyysistä pääomaa, unionin lainsäätäjä on erityisesti pitänyt erillään toisistaan maatilojen nykyaikaistamiseen ja maataloustuotteiden arvon lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet.

34 Näistä kahdesta toimityypistä on lisäksi eri säännökset asetuksen N:o 1698/2005 26 ja 28 artiklassa, joissa säädetään tarkemmin tietyistä ominaisuuksista, joita näillä toimilla on oltava.

35 Tältä osin on todettava, että asetuksen N:o 1698/2005 26 artiklassa säädetään, että toimia, joille voidaan myöntää maatilojen nykyaikaistamiseen tarkoitettua tukea, ovat sellaiset aineelliset ja/tai aineettomat investoinnit, joilla muun muassa parannetaan ”maatilan kokonaistehokkuutta”, kun taas asetuksen 28 artiklassa säädetään, että toimia, joille voidaan myöntää tukea maataloustuotteiden arvon lisäämiseen tarkoitettua tukea, ovat sellaiset aineelliset ja/tai aineettomat investoinnit, joilla parannetaan ”yrityksen kokonaistehokkuutta” ja jotka liittyvät erityisesti ”perustamissopimuksen liitteeseen I kuuluvien [maatalous]tuotteiden – – jalostukseen ja/tai kaupan pitämiseen”.

36 Lisäksi on painotettava sitä, että asetuksen N:o 1698/2005 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa luonnehditaan asetuksen 20 artiklan b alakohdan i alakohdassa ja 26 artiklassa tarkoitettu tuki maatilojen nykyaikaistamiseen ”maatilojen investointitueksi” ja viitataan tässä yhteydessä muun muassa ”tuotantotekijöiden” tehokkaampaan hyödyntämiseen ja tarpeeseen priorisoida ”luonnonmukaista tuotantoa” sekä ”toiminnan monipuolistamista tiloilla ja/tai ulkopuolella, mukaan luettuina non food -tuotanto ja energiakasviala”.

37 Asetuksen johdanto-osan 23 perustelukappaleessa, joka koskee tukea maataloustuotteiden arvon lisäämiseen, todetaan puolestaan, että tuella pyritään kannustamaan ”maa[talouden] alkutuotteiden jalostuksen” ja markkinoinnin parannuksiin tukemalla sijoituksia, joiden tarkoituksena on muun muassa ”jalostus-” ja markkinointisektorin tehokkuuden parantaminen.

38 Tästä unionin lainsäätäjän tekemästä erottelusta ja kaikista asetuksen N:o 1698/2005 26 ja 28 artiklaan ja 21 ja 23 perustelukappaleeseen otetuista tarkennuksista seuraa, että asetuksella käyttöön otetun normikokonaisuuden yhteydessä asetuksen 20 artiklan b alakohdan i alakohdassa ja 26 artiklassa tarkoitettu ”maatila” on ymmärrettävä tilaksi, jonka toimialana on maatalouden alkutuotteiden tuotanto (ks. vastaavasti näitä tässä tarkasteltua kahta tukimuotoa koskevista aiemmista säännöstöistä tuomio Cattaneo Adorno v. komissio, 107/80, EU:C:1981:127, 19 ja 21 kohta).

39 Näin ollen on katsottava, että Satmári Malomin kaltainen yritys, joka ei tuota maatalouden alkutuotteita vaan pitää myllyjä, joissa se jalostaa tällaisia tuotteita, ei ole asetuksen N:o 1698/2005 26 artiklassa tarkoitettu ”maatila”.

40 Tällainen yritys kuuluu sitä vastoin asetuksen 20 artiklan b alakohdan iii alakohdan ja 28 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan ja voi tämän vuoksi saada tukea näiden säännösten nojalla.

41 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1698/2005 26 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että siinä tarkoitettu maatilan kokonaistehokkuuden parantamisen käsite ei voi kattaa toimea, jolla myllyjä pitävä yritys sulkee vanhat myllyt korvatakseen ne uudella myllyllä olemassa olevaa kapasiteettia lisäämättä.

Toinen kysymys

42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään sitä, onko asetuksen N:o 1698/2005 20 artiklan b alakohdan iii alakohtaa ja 28 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että toimella, että vanhat myllyt suljetaan ja korvataan uudella myllyllä olemassa olevaa kapasiteettia lisäämättä, voidaan parantaa yrityksen kokonaistehokkuutta viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

43 Tämän osalta on edellä 40 kohdassa jo tuotu esiin se, että yritys, joka pitää yhtä tai useampaa myllyä ja joka toimii siis maatalouden alkutuotteiden jalostuksen sektorilla, voi kuulua mainittujen säännösten soveltamisalaan ja saada niiden nojalla tukea. Vastaavasti riidatonta on se, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen toimi on luonteeltaan juuri sellainen aineellinen investointi, joka täyttää asetuksen N:o 1698/2005 28 artiklan 1 kohdan b alakohdassa asetetun vaatimuksen, jonka mukaan investoinnin on liityttävä perustamissopimuksen liitteeseen I kuuluvien tuotteiden jalostukseen.

44 Kysymykseen siitä, onko tällainen toimi omiaan johtamaan kyseisen yrityksen kokonaistehokkuuden parantumiseen asetuksen 28 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla, todettakoon, että 28 artiklan 1 kohdan sanamuodossa ei ole mitään, mikä viittaisi siihen, että siinä tarkoitettuja tukia ei pitäisi myöntää tilanteissa, joissa asianomainen yritys onnistuu parantamaan tehokkuutta korvaamalla yhden tai useamman olemassa olevan jalostuslaitoksen uudella laitoksella.

45 Kuten erityisesti komissio on perustellusti esittänyt, näin suppeaa tulkintaa asetuksen N:o 1698/2005 28 artiklan 1 kohdasta ei voida perustella myöskään niillä päämäärillä, joihin säännöksellä pyritään.

46 Asetuksen N:o 1698/2005 20 artiklan b alakohdan iii alakohdasta ja 28 artiklan 1 kohdasta käy nimittäin ilmi, kun niitä tarkastellaan asetuksen johdanto-osan 13, 20 ja 23 perustelukappaleen valossa, että näissä säännöksissä kyseessä olevien tukitoimenpiteiden tarkoituksena on erityisesti maatalouden alkutuotteiden jalostuksen kehittäminen tukemalla investointeja, joilla pyritään vahvistamaan jalostussektorin tehokkuutta, maataloustuotteiden arvon lisäämiseksi ja tällä tavoin asetuksen päämäärien saavuttamiseen eli maatalousalan kilpailukyvyn parantamiseen myötävaikuttamiseksi.

47 On kuitenkin selvää, että yhtä tai useampaa myllyä pitävän jalostusalan yrityksen tehokkuuden parantaminen, joka onnistuu sen ansiosta, että olemassa olleet laitokset korvataan uudella laitoksella, on omiaan myötävaikuttamaan näiden päämäärien saavuttamiseen.

48 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1698/2005 20 artiklan b alakohdan iii alakohtaa ja 28 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että toimella, jolla vanhat myllyt suljetaan ja korvataan uudella myllyllä olemassa olevaa kapasiteettia lisäämättä, voidaan parantaa yrityksen kokonaistehokkuutta viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

Kolmas kysymys

49 Aluksi on mainittava siitä, että asetuksen nro 47 6 §:n 3 momentissa säädetään, että tukea maataloustuotteiden arvon lisäämiseen voidaan, kun kyse on myllyistä, myöntää ainoastaan toimille, joilla tähdätään myllyjen olemassa olevan kapasiteetin nykyaikaistamiseen.

50 Tämän rajoituksen syiden osalta – ja vaikka ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa kysymyksessään niiden osalta vain yleisesti taloudellisiin syihin, jotka oikeuttavat tiettyjen kehittämistoimenpiteiden sulkemiseen tuen ulkopuolelle – on todettava, että

ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevän seikan, joka on otettu tämän tuomion 18 kohtaan, perusteella näyttää siltä, että rajoitus perustuu pääasiallisesti siihen, ettei haluta kannustaa lisäämään toiminnassa olevien myllyjen lukumäärää.

51 Istunnossa esitettiin tätä seikkaa koskeva kysymys Unkarin hallitukselle, joka vahvisti, että mainitun rajoituksen tarkoituksena on todellakin se, ettei tukia myöntämällä kannustettaisi siihen, että luodaan jalostuksen lisäkapasiteettia myllysektorille.

52 Unkarin hallitus ja komissio ovat lisäksi kumpikin korostaneet tässä yhteydessä sitä, että Unkarin maaseudun kehittämissuunnitelmasta, joka on laadittu asetuksen N:o 1698/2005 18 artiklan nojalla, käy ilmi, että Unkarissa myllysektorille on ominaista olemassa olevan kapasiteetin huomattava alikäyttö.

53 Edellä esitetyn perusteella kolmas kysymys on ymmärrettävä siten, että se koskee sitä, onko asetuksen N:o 1698/2005 28 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääsiassa kyseessä olevan kaltaisen sellaisen kansallisen säännöstön antamiselle, jolla otetaan käyttöön maataloustuotteiden arvon lisäämiseen myönnettävä tuki, joka voidaan, kun kyse on myllyjä pitävistä yrityksistä, myöntää ainoastaan toimille, joiden tarkoituksena on nykyaikaistaa tällaisten myllyjen olemassa olevaa kapasiteettia, eikä toimille, jotka merkitsevät uuden kapasiteetin luomista.

54 Todettakoon tähän aluksi, että vaikka asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin, asetuksen tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia (ks. mm. tuomio Ketelä, EU:C:2012:673, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa tältä osin, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimia, jos ne eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos ne eivät peittele sitä, että kyseessä on yhteisön asetus, ja jos ne täsmentävät kyseisessä asetuksessa niille annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa (ks. mm. tuomio Ketelä, EU:C:2012:673, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Erityisesti asetuksen N:o 1698/2005 osalta on edellä 27 kohdassa jo todettu, että asetuksen johdanto-osan 61 perustelukappaleesta ja sen 71 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että jos muuta ei johdu tässä asetuksessa tiettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta säädetyistä erityisedellytyksistä menojen tukikelpoisuussäännöt vahvistetaan lähtökohtaisesti kansallisella tasolla.

57 Tässä tapauksessa asetuksen N:o 1698/2005 28 artiklan 1 kohdan a alakohdassa vahvistettu vaatimus siitä, että suunnitellun toimen on oltava sellainen, että sillä kyetään parantamaan yrityksen kokonaistehokkuutta, on tosiaankin tällainen erityisedellytys ja näin myös säännöksessä tarkoitetun tuen osalta tukikelpoisuuden edellytys.

58 Vaatimuksesta ei kuitenkaan missään tapauksessa seuraa, että kaikentyyppisiin sellaisiin investointeihin, joilla jalostusyritys – kuten yhtä tai useampaa myllyä pitävä yritys – kykenee parantamaan kokonaistehokkuuttaan, olisi välttämättä voitava saada tukea mainitun säännöksen nojalla.

59 On näet muistettava, että kun on kyse asetuksen N:o 1698/2005 mukaisesti järjestettävästä rahoituksesta, ja niin kuin erityisesti sen 16 ja 18 artiklasta käy ilmi, jäsenvaltioita kehotetaan laatimaan omat maaseudun kehittämisohjelmansa, joissa on tiedot muun muassa kullakin toimintalinjalla toteutettavaksi esitetyistä toimenpiteistä ja niiden kuvaus, minkä jälkeen ohjelmat on saatettava 18 artiklassa tarkoitettuun arviointi- ja hyväksymismenettelyyn.

60 Näissä puitteissa – ja kuten edellä 55 ja 56 kohdassa juuri todettiin – jäsenvaltiot voivat vapaasti säätää maaseuturahastosta rahoitettavia tukia varten tukikelpoisuutta koskevista edellytyksistä niiden edellytysten lisäksi, joista on säädetty asetuksen N:o 1698/2005 säännöksissä, kunhan ne näin tehdessään täsmentävät kyseisellä asetuksella niille annettua harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa.

61 Käsiteltävässä tapauksessa – ja kuten edellä 49–51 kohdassa todettiin – Unkarin viranomaiset ovat antamalla asetuksen nro 47 6 §:n 3 momentin säätäneet, että asetuksen N:o 1698/2005 28 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun kaltaista tukea maataloustuotteiden arvon lisäämiseksi voidaan myöntää myllyjen kyseessä ollessa yksinomaan sellaisille toimille, joilla tähdätään myllyjen olemassa olevan kapasiteetin nykyaikaistamiseen, ja näin siitä syystä, ettei tällaisilla tuilla kannustettaisi lisäämään tämän toimintasektorin olemassa olevaa kapasiteettia.

62 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta oikeudenkäyntiaineistosta ei käy millään tavoin ilmi, että asettamalla kyseessä olevan tuen tukikelpoisuudelle tällaisen edellytyksen Unkarin viranomaiset olisivat ylittäneet sen laajan harkintavallan, joka niille on asetuksella myönnetty muun muassa siksi – kuten asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan –, että voitaisiin ottaa huomioon tilanteiden erilaisuus asianmukaisilla alueilla, tai etteivät ne olisi pysyneet asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa.

63 Unkarin hallituksen ja komission esittämistä selityksistä, jotka mainittiin edellä 52 kohdassa, käy tältä osin ilmi, että nyt käsiteltävässä tapauksessa tämänkaltaista rajoitusta voidaan perustella olemassa olevan kapasiteetin alikäytöllä, joka on luonteenomaista myllysektorille kyseisessä jäsenvaltiossa.

64 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, pääasiassa kyseessä olevan toimen erityispiirteenä on kuitenkin se, että siihen sisältyvä uuden myllyn perustaminen tapahtuu kolmen sellaisen olemassa olevan myllylaitoksen korvaamiseksi, jotka suljetaan, olemassa olevaa kapasiteettia lisäämättä.

65 Kun kyse on, niin kuin tässä tapauksessa, asetuksen N:o 1698/2005 nojalla myönnettävistä tuista, on muistettava, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Jäsenvaltioiden on tällaisen soveltamisen yhteydessä varmistettava myös unionin oikeuden yleisten periaatteiden, kuten muun muassa perusoikeuskirjan 20 kohdassa vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen (määräys Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää kuitenkin, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. mm. tuomio Arcelor Atlantique et Lorraine ym., C-127/07, EU:C:2008:728, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Tässä yhteydessä eri tilanteille ominaiset seikat ja siis tilanteiden rinnastettavuus on määritettävä ja niitä on arvioitava etenkin sen toimen kohteen ja päämäärän valossa, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön (ks. mm. tuomio IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, 52 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 Pääasiassa tarkasteltavan tukikelpoisuuden edellytyksen päämäärien osalta on edellä esitetty, että kyseinen edellytys näyttää olevan tarkoitettu takeeksi siitä, että kyseessä olevalla tukisääntelyllä myötävaikutetaan myllysektorilla toimivien yritysten kokonaistehokkuuden parantamiseen samalla kun vältetään kannustamista siihen, että luodaan uutta tuotantokapasiteettia alalle, jolle on ominaista olemassa olevan kapasiteetin alikäyttö.

69 Jollei muuta johdu lopullisesta arviosta, jonka tekeminen kuuluu tämän osalta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, tilannetta, jossa yksi tai useampi myllylaitos suljetaan ja korvataan uudella myllylaitoksella olemassa olevaa kapasiteettia lisäämättä, voidaan tällaisen päämäärän kannalta tarkastellen pitää rinnastettavana tilanteeseen, jossa tällaisten jo olemassa olevien myllyjen laitoksia nykyaikaistetaan, jolloin sillä, että ensin mainittu tilanne suljettaisiin kyseisen tukijärjestelmän ulkopuolelle, loukattaisiin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

70 Tässä yhteydessä on vielä mainittava siitä, että oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kun kansalliset tuomioistuimet soveltavat kansallista oikeutta, niiden on tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle tavalla, jolla voidaan taata sen unionin oikeuden mukaisuus. Tämä velvollisuus tulkita kansallista oikeutta yhdenmukaisesti unionin oikeuden kanssa on nimittäin erottamaton osa EUT-sopimuksella luotua järjestelmää, sillä näin kansalliset tuomioistuimet voivat toimivaltansa rajoissa varmistaa unionin oikeuden täyden tehokkuuden, kun ne ratkaisevat käsiteltävikseen saatettuja asioita (ks. mm. tuomio Rusedespred, C-138/12, EU:C:2013:233, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Kaiken edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1698/2005 28 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole lähtökohtaisesti esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen sellaisen kansallisen säännöstön antamiselle, jolla otetaan käyttöön maataloustuotteiden arvon lisäämiseen myönnettävä tuki, joka voidaan, kun kyse on myllyjä pitävistä yrityksistä, myöntää ainoastaan toimille, joiden tarkoituksena on nykyaikaistaa näiden myllyjen olemassa olevaa kapasiteettia, eikä toimille, jotka merkitsevät uuden kapasiteetin luomista. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa yksi tai useampi myllylaitos suljetaan ja korvataan uudella myllylaitoksella kapasiteettia lisäämättä, kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin varmistuttava siitä, että tällaista säännöstöä sovelletaan tavalla, joka turvaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisen.

Oikeudenkäyntikulut

72 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (yhdeksäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 26 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että siinä tarkoitettu maatilan kokonaistehokkuuden parantamisen käsite ei voi kattaa toimea, jolla myllyjä pitävä yritys sulkee vanhat myllyt korvatakseen ne uudella myllyllä olemassa olevaa kapasiteettia lisäämättä.

2) Asetuksen N:o 1698/2005 20 artiklan b alakohdan iii alakohtaa ja 28 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että toimella, jolla vanhat myllyt suljetaan ja korvataan uudella myllyllä olemassa olevaa kapasiteettia lisäämättä, voidaan parantaa yrityksen kokonaistehokkuutta viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

3) Asetuksen N:o 1698/2005 28 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole lähtökohtaisesti esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen sellaisen kansallisen säännöstön antamiselle, jolla otetaan käyttöön maataloustuotteiden arvon lisäämiseen myönnettävä tuki, joka voidaan, kun kyse on myllyjä pitävistä yrityksistä, myöntää ainoastaan toimille, joiden

tarkoituksena on nykyaikaistaa näiden myllyjen olemassa olevaa kapasiteettia, eikä toimille, jotka merkitsevät uuden kapasiteetin luomista. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa yksi tai useampi myllylaitos suljetaan ja korvataan uudella laitoksella kapasiteettia lisäämättä, kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin varmistuttava siitä, että tällaista säännöstöä sovelletaan tavalla, joka turvaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisen.

Allekirjoitukset