ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

15 mei 2014*

„Landbouw — Elfpo — Verordening (EG) nr. 1698/2005 — Artikelen 20, 26 en 28 — Steun voor de modernisering van landbouwbedrijven en steun ter verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten — Subsidiabiliteitsvoorwaarden — Bevoegdheid van lidstaten — Steun waarmee de bestaande capaciteit van maalderijen wordt gemoderniseerd — Vervanging van maalderijen door één nieuwe maalderij zonder de capaciteit uit te breiden — Daarvan uitgesloten — Gelijkheidsbeginsel”

In zaak C-135/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Kúria (Hongarije) bij beslissing van 31 januari 2013, ingekomen bij het Hof op 18 maart 2013, in de procedure

Szatmári Malom Kft.

tegen

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

wijst

HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: M. Safjan, kamerpresident, A. Prechal (rapporteur) en K. Jürimaë, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 maart 2014,

gelet op de opmerkingen van:

— Szatmári Malom Kft., vertegenwoordigd door F. Simonné dr. Zsúnyi, ügyvéd,

— de Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve, vertegenwoordigd door A. Ivanovits, ügyvéd,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en K. Szíjjártó als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door I. Chalkias en X. Basakou als gemachtigden,

* Procestaal: Hongaars.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Sipos, J. Aquilina en V. Bottka als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 20, sub b, 26, lid 1, sub a, en 28, lid 1, sub a, van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 277, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Szatmári Malom Kft. (hierna: „Szatmári Malom") en de Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (bureau voor landbouw en plattelandsontwikkeling) betreffende het besluit van de Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve tot afwijzing van de door Szatmári Malom ingediende aanvraag voor steun uit het Elfpo.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De punten 9, 11, 13, 20, 21, 23 en 61 van de considerans van verordening nr. 1698/2005 luiden als volgt:

„(9) Elke lidstaat dient op basis van de strategische richtsnoeren zijn nationale strategie voor plattelandsontwikkeling uit te werken die het referentiekader vormt voor de opstelling van de programma's voor plattelandsontwikkeling. [...]

[...]

(11) Om de duurzame ontwikkeling van de plattelandsgebieden te waarborgen, dient het beleid te worden toegespitst op een beperkt aantal essentiële doelstellingen op communautair niveau die betrekking hebben op het concurrentievermogen van de land- en bosbouw, op het landbeheer en het milieu, en op de kwaliteit van het bestaan en diversificatie van de bedrijvigheid in die gebieden, rekening houdend met de uiteenlopende omstandigheden, gaande van afgelegen plattelandsgebieden die geconfronteerd worden met ontvolking en achteruitgang tot peri-urbane plattelandsgebieden die steeds meer onder druk komen te staan van stedelijke centra.

[...]

(13) Om de doelstelling van versterking van het concurrentievermogen van de landbouw- en de bosbouwsector te verwezenlijken, is het belangrijk duidelijke ontwikkelingsstrategieën uit te stippelen die erop zijn gericht het menselijke potentieel, het fysieke potentieel en de kwaliteit van de landbouwproductie te verbeteren en aan te passen.

[...]

(20) Wat het fysieke potentieel betreft, dient een pakket maatregelen beschikbaar te worden gesteld dat betrekking heeft op de modernisering van landbouwbedrijven, de verbetering van de economische waarde van bossen, de verhoging van de toegevoegde waarde van de land- en bosbouwproducten, de bevordering van de ontwikkeling van nieuwe producten, procedés en technologieën in de landbouw-, voedsel- en bosbouwsector, de verbetering en ontwikkeling van de infrastructuur voor land- en bosbouw, het herstel van door natuurrampen beschadigd agrarisch productiepotentieel en het treffen van passende preventieve maatregelen.

(21) De communautaire steun voor investeringen in landbouwbedrijven heeft tot doel deze bedrijven te moderniseren zodat zij hun economische prestaties kunnen verbeteren door een beter gebruik van de productiefactoren, onder meer dankzij de invoering van nieuwe technologieën en innovatie, en door zich te richten op kwaliteit, op biologische producten en op diversificatie op en buiten het landbouwbedrijf, ook naar niet op voeding of vervoedering gerichte sectoren en naar energiegewassen, alsmede om de situatie op de landbouwbedrijven ten aanzien van milieu, arbeidsveiligheid, hygiëne en dierenwelzijn te verbeteren [...]

[...]

(23) Verbeteringen in de verwerking en afzet van de primaire land- en bosbouwproducten dienen te worden bevorderd door steun te verlenen voor investeringen die erop zijn gericht de doelmatigheid in de sector verwerking en afzet te verbeteren, de verwerking van land- en bosbouwproducten voor de opwekking van hernieuwbare energie te bevorderen, nieuwe technologieën en innovatie in te voeren, nieuwe marktkansen te scheppen voor land- en bosbouwproducten, het accent te leggen op kwaliteit en verbetering op het gebied van, naargelang van het geval, milieubescherming, arbeidsveiligheid, hygiëne en dierenwelzijn, waarbij in de regel moet worden gemikt op micro-, kleine en middelgrote ondernemingen en andere ondernemingen beneden een bepaalde omvang, die in een betere positie verkeren om de toegevoegde waarde van plaatselijke producten te verhogen [...]

[...]

(61) Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dient de subsidiabiliteit van de uitgaven behoudens uitzonderingen te worden bepaald aan de hand van nationale voorschriften."

4 Artikel 2, sub c tot en met e, van verordening nr. 1698/2005 bevat de volgende definities:

„[...]

c) ‚as': een coherente groep maatregelen met specifieke doelstellingen die rechtstreeks verband houden met de uitvoering ervan en die bijdragen tot een of meer van de in artikel 4 genoemde doelstellingen;

d) ‚maatregel': een samenstel van concrete acties dat bijdraagt tot de uitvoering van de as [...];

e) ‚concrete actie': een project, contract of regeling, of een andere actie die volgens de voor het betrokken programma voor plattelandsontwikkeling vastgestelde criteria is gekozen en door een of meer begunstigden wordt uitgevoerd ter verwezenlijking van de in artikel 4 genoemde doelstellingen".

5 Artikel 11, leden 1 en 2, van deze verordening bepaalt:

„1. Elke lidstaat legt een nationaal strategisch plan voor waarin de prioriteiten van het optreden van het Elfpo en van die lidstaat zijn vermeld, met inachtneming van de communautaire strategische richtsnoeren, de specifieke doelstellingen daarvan, de bijdrage uit het Elfpo en de overige financiële middelen.

2. [...] Het wordt uitgevoerd door middel van de programma's voor plattelandsontwikkeling."

6 Artikel 15, lid 1, eerste alinea, van de verordening luidt:

„Het Elfpo treedt in de lidstaten op door middel van de programma's voor plattelandsontwikkeling. Met deze programma's wordt een strategie voor plattelandsontwikkeling uitgevoerd met behulp van een samenstel van maatregelen die zijn gegroepeerd in overeenstemming met de in titel IV omschreven assen [...]".

7 Artikel 16, sub c, van verordening nr. 1698/2005 bepaalt:

„Elk programma voor plattelandsontwikkeling bevat:

[...]

c) de assen en de voor elke as beoogde maatregelen en een beschrijving daarvan [...]".

8 Artikel 18 van deze verordening bepaalt:

„1. Elk programma voor plattelandsontwikkeling wordt door de lidstaat opgesteld [...]

[...]

3. De Commissie beoordeelt de voorgestelde programma's in het licht van hun coherentie met de communautaire strategische richtsnoeren, met het nationaal strategisch plan en met deze verordening.

Indien de Commissie van mening is dat een programma voor plattelandsontwikkeling niet coherent is met de communautaire strategische richtsnoeren, met het nationaal strategisch plan of met deze verordening, verzoekt zij de lidstaat het voorgestelde programma dienovereenkomstig te herzien.

4. Elk programma voor plattelandsontwikkeling wordt goedgekeurd volgens de in artikel 90, lid 2, bedoelde procedure."

9 In het kader van de steunregeling van as 1, „Verbetering van het concurrentievermogen van de land- en de bosbouwsector", bepaalt artikel 20 van de verordening:

„De steun ter verbetering van het concurrentievermogen van de land- en de bosbouwsector betreft:

[...]

b) maatregelen om het fysieke potentieel te herstructureren en te ontwikkelen, en innovatie te bevorderen, door:

i) de modernisering van landbouwbedrijven,

[...]

iii) verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten,

[...]”

10 Artikel 26 van verordening nr. 1698/2005, „Modernisering van landbouwbedrijven”, bepaalt in lid 1 ervan:

„De in artikel 20, sub b-i, bedoelde steun wordt verleend voor materiële en/of immateriële investeringen die:

a) de algehele prestatie van het landbouwbedrijf verbeteren [...]

[...]”.

11 Artikel 28 van deze verordening, „Verhoging van de toegevoegde waarde van land- en bosbouwproducten”, bepaalt in lid 1 ervan:

„De in artikel 20, sub b-iii, bedoelde steun wordt verleend voor materiële en/of immateriële investeringen die:

a) de algehele prestatie van de onderneming verbeteren,

b) betrekking hebben op:

— de verwerking en/of de afzet van andere in bijlage I bij het Verdrag genoemde producten dan visserijproducten en van bosproducten, [...]

[...]”

12 Artikel 71, lid 3, eerste alinea, van de verordening luidt:

„De regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven worden op nationaal niveau vastgesteld onder voorbehoud van de bijzondere voorwaarden die bij deze verordening voor bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn vastgesteld.”

Hongaars recht

13 Artikel 1 van Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mezőgazdasági termékek értéknöveléséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 47/2008. (IV. 17.) FVM rendelet (besluit nr. 47/2008 van de minister van landbouw en plattelandsontwikkeling van 17 april 2008 betreffende de voorwaarden waaronder steun ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten wordt verleend uit het Elfpo; hierna: „besluit nr. 47”) luidt als volgt:

„Met de steun wordt beoogd, middels de verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten of middels de invoering van nieuwe producten, procedés en technologieën, te zorgen voor betere algehele prestaties en een groter concurrentievermogen van landbouwbedrijven en bedrijven in de levensmiddelenindustrie, meer voedselveiligheid en hygiëne en een geringere milieubelasting.”

14 Artikel 6, lid 3, van besluit nr. 47 luidt:

„Voor producten die vallen onder [codes van de gecombineerde nomenclatuur (GN)] welke beginnen met 0203, 0401 en 1101 tot en met 1104, of onder de GN-codes 0206 30 00 tot en met 0206 80 10 en 0207 11 10 tot en met 0207 14 99, kan slechts steun worden verleend voor concrete acties die zijn gericht op de modernisering van de bestaande capaciteit van maalderijen, zuivelfabrieken en slachthuizen."

15 Artikel 12 van het besluit bepaalt:

„Dit besluit bevat de bepalingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de artikelen 26 en 28 van [verordening nr. 1698/2005]."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 Op 30 november 2009 diende Szatmári Malom een steunaanvraag in om de toegevoegde waarde van landbouwproducten te verhogen. Volgens die aanvraag wilde Szatmári Malom een nieuwe maalderij bouwen in Veszprém-Kádárta (Hongarije). Daar zou de capaciteit van drie bestaande maalderijen na de voorgenomen sluiting daarvan op één locatie worden samengebracht.

17 De Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve wees de aanvraag af op de grond dat krachtens artikel 6, lid 3, van besluit nr. 47 slechts steun kan worden verleend voor de modernisering van bestaande maalderijen en niet voor de bouw van een nieuwe maalderij op een nieuwe locatie.

18 Szatmári Malom is tegen die afwijzing in beroep gegaan bij de Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság (provinciale rechtbank van Jász-Nagykun-Szolnok). Szatmári Malom erkende dat de betrokken nationale regeling tot doel heeft te voorkomen dat het aantal maalderijen stijgt, maar voerde ter ondersteuning van haar beroep aan dat zij met het gebruik van de capaciteit die zou vrijkomen door de sluiting van de drie maalderijen, de bestaande productieactiviteiten zou kunnen uitvoeren in moderne omstandigheden, zodat de algehele prestatie van het bedrijf zou verbeteren.

19 Bij uitspraak van 14 november 2011 heeft de Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság het beroep verworpen. Volgens deze rechtbank konden de artikelen 1 en 6, lid 3, van besluit nr. 47 niet aldus worden uitgelegd dat op grond van de tweede bepaling ook steun kan worden verleend wanneer sprake is van op ontwikkeling gerichte maatregelen op basis van de productiecapaciteit die vrijkomt door de sluiting van bestaande maalderijen. De Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság heeft er met name op gewezen dat uit artikel 12 van besluit nr. 47 duidelijk blijkt dat bij dit besluit de voorwaarden worden vastgesteld voor de uitvoering van de artikelen 26 en 28 van verordening nr. 1698/2005 en dat artikel 20, sub b-i, van die verordening, waar artikel 26 aan refereert, impliceert dat moderniseringsmaatregelen worden doorgevoerd, en niet dat nieuwe productiefaciliteiten worden opgezet.

20 Ter ondersteuning van het beroep in cassatie dat door haar bij de Kúria is ingesteld, stelt Szatmári Malom met name dat die uitspraak berust op een onjuiste interpretatie van verordening nr. 1698/2005. In het bijzonder betoogt zij dat de Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság ten onrechte is uitgegaan van artikel 20, sub b-i, van de verordening, aangezien de betrokken steunaanvraag niet in het kader van de modernisering van een landbouwbedrijf als bedoeld in die bepaling is ingediend, maar in het kader van de verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten, welk geval uitsluitend valt onder artikel 28 van de verordening, waarin sprake is van steun voor de verbetering van de algehele prestatie van de onderneming.

21 Volgens Szatmári Malom voldoet het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project aan de eisen van artikel 28, zodat alleen een zodanige interpretatie van besluit nr. 47 dat de steun diende te worden verleend, ertoe zou hebben geleid dat het besluit in overeenstemming was geweest met de bepalingen van verordening nr. 1698/2005, een en ander overeenkomstig het beginsel van de voorrang van het Unierecht.

22 De Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve stelt daartegenover dat zijn afwijzing uitsluitend was gebaseerd op besluit nr. 47, zodat de Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság geen interpretatie hoefde te geven van de bepalingen van verordening nr. 1698/2005. Hieraan wordt toegevoegd dat artikel 6, lid 3, van dat besluit in ieder geval in overeenstemming is met die verordening.

23 Tegen deze achtergrond heeft de Kúria besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Valt de omstandigheid dat een onderneming een nieuwe productiefaciliteit in gebruik wil nemen na sluiting van de huidige faciliteiten, maar zonder de bestaande capaciteit uit te breiden, onder het begrip verbetering van de algehele prestatie van het landbouwbedrijf dat wordt gebruikt in artikel 26, lid 1, sub a, van [verordening nr. 1698/2005]?

2) Kan de door de verzoekende partij voorgenomen investering worden aangemerkt als een investering die is gericht op verbetering van de algehele prestatie van de onderneming in de zin van de artikelen 20, sub b-iii, en 28, lid 1, sub a, van [verordening nr. 1698/2005]?

3) Is artikel 6, lid 3, van [besluit nr. 47] in overeenstemming met artikel 28, lid 1, sub a, van [verordening nr. 1698/2005] voor zover met betrekking tot maalderijen slechts steun wordt verleend voor concrete acties die zijn gericht op de modernisering van de bestaande capaciteit? Kan overeenkomstig [deze verordening] een nationale regeling worden vastgesteld waarbij bepaalde ontwikkelingsmaatregelen om economische redenen niet in aanmerking komen voor steun?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

24 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 26, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip verbetering van de algehele prestatie van het landbouwbedrijf als bedoeld in deze bepaling, ook een concrete actie omvat waarbij een onderneming die maalderijen exploiteert, oude maalderijen sluit en door een nieuwe maalderij vervangt zonder de bestaande capaciteit uit te breiden.

25 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat die bepaling blijkens haar bewoordingen, evenals overigens artikel 20, sub b-i, van verordening nr. 1698/2005, waarvan zij de reikwijdte afbakent, ziet op „landbouwbedrijven”.

26 In haar opmerkingen heeft de Commissie gesteld dat maalderijen niet als landbouwbedrijven in de zin van de genoemde bepalingen kunnen worden aangemerkt, zodat die bepalingen niet van toepassing zijn wanneer sprake is van een concrete actie als die in het hoofdgeding.

27 Dienaangaande moet allereerst in herinnering worden geroepen dat uit punt 61 van de considerans en artikel 71, lid 3, van verordening nr. 1698/2005 volgt dat de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven weliswaar in de regel op nationaal niveau worden vastgesteld, maar dat dit slechts geldt onder voorbehoud van de bijzondere voorwaarden die bij deze verordening voor bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn vastgesteld (arrest Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punt 38).

28 Steun voor de modernisering van landbouwbedrijven als bedoeld in de artikelen 20, sub b-i, en 26 van verordening nr. 1698/2005, betreft een dergelijke maatregel, en de subsidiabiliteitsvoorwaarde dat de steun aan een „landbouwbedrijf" wordt verleend, is een op deze maatregel betrekking hebbende bijzondere voorwaarde.

29 Vervolgens dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en de strekking ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Europese Unie autonoom en uniform worden uitgelegd (zie met name arrest Ketelä, EU:C:2012:673, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 In verordening nr. 1698/2005 wordt geen definitie gegeven van het begrip landbouwbedrijf.

31 In die omstandigheden moeten de betekenis en de strekking van begrippen waarvan het Unierecht geen omschrijving geeft, worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis van die begrippen, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doelstellingen die worden nagestreefd door de regeling waarvan zij deel uitmaken (arrest Ketelä, EU:C:2012:673, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Wat de in artikel 26 van verordening nr. 1698/2005 gebruikte bewoordingen betreft, moet erop worden gewezen dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de strekking van een begrip als „landbouwbedrijf" met name kan verschillen naargelang van de specifieke doelstellingen die door de betrokken Unierechtelijke bepalingen worden nagestreefd (zie arrest Azienda Avicola Sant'Anna, 85/77, EU:C:1978:38, punt 9).

33 Aangaande de context van die bepaling volgt uit de punten 13 en 20 van de considerans en artikel 20, sub-i en iii, van verordening nr. 1698/2005 dat de Uniewetgever door vermelding van verschillende soorten maatregelen die erop zijn gericht het fysieke potentieel te verbeteren en aan te passen, met name een onderscheid heeft gemaakt tussen maatregelen ter modernisering van landbouwbedrijven en maatregelen ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten.

34 Die twee soorten concrete acties worden bovendien in twee afzonderlijke bepalingen geregeld, namelijk de artikelen 26 en 28 van verordening nr. 1698/2005, waarin sprake is van bepaalde kenmerken waaraan de respectieve maatregelen moeten voldoen.

35 Volgens artikel 26 van verordening nr. 1698/2005 gaat het bij concrete acties die in aanmerking komen voor steun voor de modernisering van landbouwbedrijven, om materiële en/of immateriële investeringen die met name „de algehele prestatie van het landbouwbedrijf" verbeteren, terwijl blijkens artikel 28 van deze verordening concrete acties die in aanmerking komen voor steun ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten, materiële en/of immateriële investeringen betreffen die „de algehele prestatie van de onderneming" verbeteren en in het bijzonder betrekking hebben op „de verwerking en/of de afzet van [...] in bijlage I bij het Verdrag genoemde [landbouw]producten".

36 Voorts moet erop worden gewezen dat punt 21 van de considerans van verordening nr. 1698/2005 steun voor de modernisering van landbouwbedrijven in de zin van de artikelen 20, sub b-i, en 26 van de verordening omschrijft als „steun voor investeringen in landbouwbedrijven" en daarbij met name aandacht besteedt aan een beter gebruik van de „productiefactoren" en aan de noodzaak zich te richten op „biologische producten" en op „diversificatie op en buiten het landbouwbedrijf, ook naar niet op voeding of vervoedering gerichte sectoren en naar energiegewassen".

37 Punt 23 van de considerans van de verordening ziet op steun ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten en geeft aan dat met die steun wordt beoogd verbeteringen in de „verwerking" en afzet van de „primaire land[...]bouwproducten" te bevorderen door steun te verlenen voor investeringen die met name erop zijn gericht de doelmatigheid in de sector „verwerking" en afzet te verbeteren.

38 Uit het door de Uniewetgever aldus gemaakte onderscheid en uit al hetgeen nader is aangegeven in de artikelen 26 en 28 en de punten 21 en 23 van de considerans van verordening nr. 1698/2005 volgt dat in het kader van de bij deze verordening ingestelde regelgeving onder „landbouwbedrijf" in de zin van de artikelen 20, sub b-i, en 26 moet worden verstaan een bedrijf dat primaire landbouwproducten produceert (zie voor eerdere regelingen met betrekking tot de twee aan de orde zijnde soorten steun in die zin ook arrest Cattaneo Adorno/Commissie, 107/80, EU:C:1981:127, punten 19 en 21).

39 Vastgesteld moet dus worden dat een onderneming als Szatmári Malom, die geen primaire landbouwproducten produceert, maar maalderijen exploiteert waarin dergelijke producten worden verwerkt, geen „landbouwbedrijf" in de zin van artikel 26 van verordening nr. 1698/2005 is.

40 Een dergelijke onderneming valt echter wel onder de werking van de artikelen 20, sub b-iii, en 28, lid 1, van die verordening en kan dus op grond daarvan in aanmerking komen voor steun.

41 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 26, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip verbetering van de algehele prestatie van het landbouwbedrijf als bedoeld in deze bepaling, geen betrekking kan hebben op een concrete actie waarbij een onderneming die maalderijen exploiteert, oude maalderijen sluit en door een nieuwe maalderij vervangt zonder de bestaande capaciteit uit te breiden.

Tweede vraag

42 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 20, sub b-iii, en 28, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005 aldus moeten worden uitgelegd dat een concrete actie waarbij oude maalderijen worden gesloten en door een nieuwe maalderij worden vervangen zonder uitbreiding van de bestaande capaciteit, de algehele prestatie van de onderneming kan verbeteren in de zin van de als tweede genoemde bepaling.

43 In punt 40 van het onderhavige arrest is reeds aangegeven dat een onderneming die een of meer maalderijen exploiteert en zich dus bezighoudt met de verwerking van primaire landbouwproducten, onder de werking van die bepalingen kan vallen en op grond daarvan in aanmerking kan komen voor steun. Vaststaat ook dat het bij een concrete actie als die in het hoofdgeding, duidelijk gaat om een materiële investering die voldoet aan de in artikel 28, lid 1, sub b, van verordening nr. 1698/2005 neergelegde voorwaarde betreffende het betrekking hebben op de verwerking van in bijlage I bij het Verdrag genoemde producten.

44 Wat betreft de vraag of een dergelijke concrete actie kan leiden tot „verbetering van de algehele prestatie" van die onderneming in de zin van artikel 28, lid 1, sub a, van de verordening, dient te worden vastgesteld dat niets in artikel 28, lid 1, erop wijst dat op grond daarvan geen steun kan worden verleend wanneer de betrokken onderneming een dergelijke verbetering van de prestatie bewerkstelligt door een of meer bestaande verwerkingsinstallaties te vervangen door een nieuwe installatie.

45 Zoals de Commissie met name terecht heeft aangevoerd, kan een dergelijke restrictieve uitlegging van artikel 28, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 ook geen rechtvaardiging vinden in het feit dat rekening moet worden gehouden met de met deze bepaling beoogde doelstellingen.

46 Uit de artikelen 20, sub b-iii, en 28, lid 1, van verordening nr. 1698/2005, gelezen in samenhang met de punten 13, 20 en 23 van de considerans ervan, blijkt immers dat de daarin bedoelde steunmaatregelen met name beogen de verwerking van primaire landbouwproducten te verbeteren, door steun te verlenen voor investeringen die erop zijn gericht de doelmatigheid in de sector verwerking te verbeteren, zodat de toegevoegde waarde van landbouwproducten verhoogt en aldus wordt bijgedragen aan het bereiken van het doel van de verordening om het concurrentievermogen van de landbouwsector te verbeteren.

47 Het verbeteren van de prestaties van een verwerkingsbedrijf dat een of meer maalderijen exploiteert, door de vervanging van de bestaande installaties door een nieuwe installatie kan duidelijk bijdragen aan de verwezenlijking van dergelijke doelstellingen.

48 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 20, sub b-iii, en 28, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005 aldus moeten worden uitgelegd dat een concrete actie waarbij oude maalderijen worden gesloten en door een nieuwe maalderij worden vervangen zonder uitbreiding van de bestaande capaciteit, de algehele prestatie van de onderneming kan verbeteren in de zin van de als tweede genoemde bepaling.

Derde vraag

49 Om te beginnen moet in herinnering worden geroepen dat artikel 6, lid 3, van besluit nr. 47 bepaalt dat wat maalderijen betreft steun ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten slechts kan worden verleend voor concrete acties die zijn gericht op de modernisering van hun bestaande capaciteit.

50 Met betrekking tot de reden daarvoor lijkt, hoewel de verwijzende rechter in zijn vraag in algemene bewoordingen gewag maakt van economische redenen die rechtvaardigen dat bepaalde ontwikkelingsmaatregelen niet in aanmerking komen, uit hetgeen is vermeld in de verwijzingsbeslissing en in punt 18 van het onderhavige arrest is weergegeven, naar voren te komen dat die beperking in wezen kan worden verklaard door de wil om te voorkomen dat het aantal in gebruik zijnde maalderijen stijgt.

51 In antwoord op een vraag hierover heeft de Hongaarse regering ter terechtzitting bevestigd dat met die beperking inderdaad werd beoogd te voorkomen dat er door steun te verlenen extra verwerkingscapaciteit in de maalderijsector bij kwam.

52 Zowel de Hongaarse regering als de Commissie heeft bovendien aangegeven dat uit het overeenkomstig artikel 18 van verordening nr. 1698/2005 opgestelde Hongaarse plattelandsontwikkelingsplan blijkt dat de maalderijsector in die lidstaat zich kenmerkt door een aanzienlijke onderbenutting van de bestaande capaciteit.

53 Gelet op het voorgaande moet de derde vraag aldus worden begrepen dat zij in wezen erop is gericht te vernemen of artikel 28, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de vaststelling van een nationale regeling als die in het hoofdgeding, die ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten voorziet in steun die wat ondernemingen welke maalderijen exploiteren betreft slechts kan worden verleend voor concrete acties die zijn gericht op de modernisering van de bestaande capaciteit van die maalderijen, en niet voor concrete acties waarbij nieuwe capaciteit wordt gecreëerd.

54 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat, hoewel de bepalingen van verordeningen vanwege de aard en de functie van verordeningen in het bronnenstelsel van het Unierecht in het algemeen rechtstreekse werking hebben in de nationale rechtsorden zonder dat de nationale autoriteiten

uitvoeringsmaatregelen hoeven vast te stellen, voor sommige bepalingen van verordeningen uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten noodzakelijk kunnen zijn (zie met name arrest Ketelä, EU:C:2012:673, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Volgens vaste rechtspraak mogen de lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening vaststellen indien deze de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren, het communautaire karakter ervan niet verbergen en, binnen de grenzen van de bepalingen ervan, het gebruik van de bij die verordening aan hen toegekende beoordelingsmarge nader aangeven (zie met name arrest Ketelä, EU:C:2012:673, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Wat meer in het bijzonder verordening nr. 1698/2005 betreft, is er in punt 27 van het onderhavige arrest reeds op gewezen dat uit punt 61 van de considerans en artikel 71, lid 3, van deze verordening volgt dat, onder voorbehoud van de bijzondere voorwaarden die bij de verordening voor bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn vastgesteld, de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven in de regel op nationaal niveau worden vastgesteld.

57 In casu is het in artikel 28, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005 opgenomen vereiste dat met de voorgenomen concrete actie ervoor wordt gezorgd dat de algehele prestatie van de onderneming verbetert, weliswaar een dergelijke bijzondere voorwaarde en daarmee een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de in deze bepaling bedoelde steun.

58 Hieruit volgt echter geenszins dat voor enigerlei investering waardoor een verwerkingsbedrijf, zoals een onderneming die een of meer maalderijen exploiteert, zijn algehele prestatie kan verbeteren, noodzakelijkerwijs steun dient te worden verleend op grond van die bepaling.

59 In herinnering moet immers worden gebracht dat met betrekking tot financiering in het kader van verordening nr. 1698/2005 in het bijzonder uit de artikelen 16 en 18 van die verordening blijkt dat de lidstaten hun eigen programma voor plattelandsontwikkeling opstellen, dat met name de voor elke as beoogde maatregelen en een beschrijving daarvan bevat, waarna het programma moet worden beoordeeld en goedgekeurd volgens de in artikel 18 beschreven procedure.

60 Tegen die achtergrond staat het de lidstaten, zoals zojuist in de punten 55 en 56 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, met name vrij voor het verlenen van uit het Elfpo gefinancierde steun te voorzien in aanvullende subsidiabiliteitsvoorwaarden naast die welke voortvloeien uit de bepalingen van verordening nr. 1698/2005, mits zij daarbij het gebruik van de bij die verordening aan hen toegekende beoordelingsmarge nader aangeven, een en ander binnen de grenzen van de bepalingen ervan.

61 In casu hebben de Hongaarse autoriteiten, zoals uit de punten 49 tot en met 51 van het onderhavige arrest blijkt, door artikel 6, lid 3, van besluit nr. 47 vast te stellen bepaald dat steun ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten als bedoeld in artikel 28, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005, voor maalderijen uitsluitend kan worden verleend voor concrete acties die zijn gericht op de modernisering van hun bestaande capaciteit, in wezen zodat wordt voorkomen dat dergelijke steun leidt tot uitbreiding van de bestaande capaciteit in die sector.

62 Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt geenszins dat de Hongaarse autoriteiten door een dergelijke subsidiabiliteitsvoorwaarde te verbinden aan de betrokken steun de ruime beoordelingsmarge hebben overschreden die bij die verordening aan hen is toegekend, met name om, zoals in punt 11 van de considerans van de verordening is aangegeven, rekening te houden met de uiteenlopende omstandigheden van de betrokken gebieden, noch dat zij niet binnen de grenzen van de bepalingen van die verordening zijn gebleven.

63 In het bijzonder uit de door de Hongaarse regering en de Commissie gegeven uitleg waar in punt 52 van het onderhavige arrest naar is verwezen, volgt dat een dergelijke beperking in casu kan worden verklaard in het licht van de onderbenutting van de bestaande capaciteit, die in die lidstaat kenmerkend is voor de maalderijsector.

64 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde concrete actie heeft, zoals de verwijzende rechter aangeeft, echter de bijzonderheid dat de voorgenomen bouw van een nieuwe maalderij plaatsvindt ter vervanging van bestaande maalderijen die zullen worden gesloten, zonder dat de bestaande capaciteit daarbij wordt uitgebreid.

65 Wat in casu steun in het kader van verordening nr. 1698/2005 betreft, moet eraan worden herinnerd dat krachtens artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie de bepalingen ervan tot de lidstaten gericht zijn wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen. Bij een dergelijke uitvoering zijn de lidstaten bovendien ertoe gehouden te verzekeren dat de algemene beginselen van dat recht, zoals met name het in artikel 20 van het Handvest neergelegde gelijkheidsbeginsel, in acht worden genomen (beschikking Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 Volgens vaste rechtspraak vereist het gelijkheidsbeginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie met name arresten Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 De kenmerken van verschillende situaties en daarmee hun vergelijkbaarheid moeten met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de handeling die het betrokken onderscheid invoert (zie met name arrest IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

68 Aangaande het doel dat in casu wordt beoogd met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde subsidiabiliteitsvoorwaarde, is er reeds op gewezen dat deze voorwaarde blijkbaar is bedoeld om ervoor te zorgen dat de betrokken steunregeling bijdraagt aan de verbetering van de algehele prestaties van de ondernemingen in de maalderijsector, en dat hiermee wordt voorkomen dat er nieuwe capaciteit bij komt in een sector die zich kenmerkt door een onderbenutting van de bestaande capaciteit.

69 Onder voorbehoud van de aan de verwijzende rechter toekomende eindbeoordeling lijkt de situatie waarin een of meer maalderijen worden gesloten en door een nieuwe maalderij worden vervangen zonder dat de bestaande capaciteit verhoogt, in het licht van dat doel vergelijkbaar te zijn met die waarin sprake is van modernisering van reeds bestaande maalderijen, zodat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden indien de eerste situatie niet in aanmerking komt voor de steunregeling.

70 Ten slotte moet eraan worden herinnerd dat het vaste rechtspraak is dat de nationale rechter bij de toepassing van het interne recht dit zo veel mogelijk moet uitleggen op een zodanige manier dat het in overeenstemming is met het Unierecht. Deze verplichting tot conforme uitlegging van het nationale recht is namelijk inherent aan het systeem van het VWEU, aangezien de nationale rechter binnen het kader van zijn bevoegdheden op die manier de volle werking van het Unierecht kan verzekeren bij de beslechting van de bij hem aanhangige geschillen (zie met name arrest Rusedespred, C-138/12, EU:C:2013:233, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 Gelet op een en ander dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 28, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005 aldus moet worden uitgelegd dat het zich in beginsel niet verzet tegen de vaststelling van een nationale regeling als die in het hoofdgeding, die ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten voorziet in steun die wat ondernemingen welke

maalderijen exploiteren betreft slechts kan worden verleend voor concrete acties die zijn gericht op de modernisering van de bestaande capaciteit van die maalderijen, en niet voor concrete acties waarbij nieuwe capaciteit wordt gecreëerd. Wanneer echter sprake is van een situatie als die in het hoofdgeding, waarin een of meer maalderijen worden gesloten en door een nieuwe maalderij worden vervangen zonder uitbreiding van de capaciteit, staat het aan de nationale rechter om zich ervan te vergewissen dat een dergelijke regeling aldus wordt toegepast dat het gelijkheidsbeginsel in acht wordt genomen.

Kosten

72 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Negende kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 26, lid 1, sub a, van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) moet aldus worden uitgelegd dat het begrip verbetering van de algehele prestatie van het landbouwbedrijf als bedoeld in deze bepaling, geen betrekking kan hebben op een concrete actie waarbij een onderneming die maalderijen exploiteert, oude maalderijen sluit en door een nieuwe maalderij vervangt zonder de bestaande capaciteit uit te breiden.**

2) **De artikelen 20, sub b-iii, en 28, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005 moeten aldus worden uitgelegd dat een concrete actie waarbij oude maalderijen worden gesloten en door een nieuwe maalderij worden vervangen zonder uitbreiding van de bestaande capaciteit, de algehele prestatie van de onderneming kan verbeteren in de zin van de als tweede genoemde bepaling.**

3) **Artikel 28, lid 1, sub a, van verordening nr. 1698/2005 moet aldus worden uitgelegd dat het zich in beginsel niet verzet tegen de vaststelling van een nationale regeling als die in het hoofdgeding, die ter verhoging van de toegevoegde waarde van landbouwproducten voorziet in steun die wat ondernemingen welke maalderijen exploiteren betreft slechts kan worden verleend voor concrete acties die zijn gericht op de modernisering van de bestaande capaciteit van die maalderijen, en niet voor concrete acties waarbij nieuwe capaciteit wordt gecreëerd. Wanneer echter sprake is van een situatie als die in het hoofdgeding, waarin een of meer maalderijen worden gesloten en door een nieuwe maalderij worden vervangen zonder uitbreiding van de capaciteit, staat het aan de nationale rechter om zich ervan te vergewissen dat een dergelijke regeling aldus wordt toegepast dat het gelijkheidsbeginsel in acht wordt genomen.**

ondertekeningen