Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)

15 de maio de 2014*

«Agricultura — Feader — Regulamento (CE) n.º 1698/2005 — Artigos 20.°, 26.° e 28.° — Apoios à modernização das explorações agrícolas e apoios ao aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais — Condições de elegibilidade — Competência dos Estados-Membros — Apoios à modernização das capacidades existentes de moagens — Moagens substituídas por uma nova moagem única sem aumento de capacidade — Exclusão — Princípio da igualdade de tratamento»

No processo C-135/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Kúria (Hungria), por decisão de 31 de janeiro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de março de 2013, no processo

Szatmári Malom Kft.

contra

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por: M. Safjan, presidente de secção, A. Prechal (relator) e K. Jürimaë, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: I. Illéssy, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de março de 2014,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Szatmári Malom Kft., por F. Simonné dr. Zsúnyi, ügyvéd,

— em representação do Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve, por A. Ivanovits, ügyvéd,

— em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér e K. Szíjjártó, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por I. Chalkias e X. Basakou, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por A. Sipos, J. Aquilina e V. Bottka, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: húngaro.

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 20.°, alínea b), 26.°, n.º 1, alínea a), e 28.°, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277, p. 1).

2 O pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Szatmári Malom Kft. (a seguir «Szatmári Malom») ao Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Instituto da Agricultura e do Desenvolvimento Rural), a respeito de uma decisão deste que indefere um apoio a título do Feader requerido por aquela.

Quadro jurídico

O direito da União

3 Os considerandos 9, 11, 13, 20, 21, 23 e 61 do Regulamento n.º 1698/2005 referem:

«(9) Com base nas orientações estratégicas, cada Estado-Membro deve preparar o seu plano estratégico nacional de desenvolvimento rural que constituirá o quadro de referência para a preparação dos programas de desenvolvimento rural. [...]

[...]

(11) A fim de garantir o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, é necessário concentrar a atenção num número limitado de objetivos fundamentais a nível comunitário relacionados com a competitividade dos sectores agrícola e florestal, a gestão do espaço rural e o ambiente, a qualidade de vida e a diversificação das atividades nessas zonas, tendo em conta a diversidade das situações, que vão desde zonas rurais remotas confrontadas com problemas de despovoamento e declínio até zonas rurais periurbanas sujeitas a uma pressão crescente dos centros urbanos.

[...]

(13) Para atingir o objetivo do aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal, é importante elaborar estratégias de desenvolvimento claras destinadas a aumentar e adaptar o potencial humano, o potencial físico e a qualidade da produção agrícola.

[...]

(20) No que se refere ao potencial físico, deve ser criado um conjunto de medidas relativas à modernização das explorações agrícolas, à melhoria do valor económico das florestas, ao aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais, à promoção da elaboração de novos produtos, processos e tecnologias na agricultura e no sector alimentar e no sector florestal, à melhoria e ao desenvolvimento das infraestruturas agrícolas e florestais, ao restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais e à introdução de medidas de prevenção adequadas.

(21) O apoio comunitário ao investimento em explorações agrícolas tem como objetivo a modernização dessas explorações, a fim de melhorar o seu desempenho económico através de uma melhor utilização dos fatores de produção, inclusive da introdução de novas tecnologias e de inovação, tendo em vista a qualidade, os produtos biológicos e a diversificação dentro e fora das explorações agrícolas, incluindo sectores não alimentares e colheitas energéticas, bem como a melhoria das condições ambientais, de segurança no trabalho, de higiene e de bem-estar dos animais [...]

[...]

(23) Devem ser incentivadas melhorias em matéria de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e florestais primários através do apoio aos investimentos destinados a uma maior eficiência no sector da transformação e comercialização, promovendo a transformação dos produtos agrícolas e florestais para fins de produção de energias renováveis, introduzindo novas tecnologias e inovação, abrindo novas oportunidades de mercado para os produtos agrícolas e florestais, colocando a ênfase na qualidade, aumentando a proteção ambiental, a segurança no trabalho, a higiene e bem-estar dos animais, consoante o caso, visando, regra geral, as micro, pequenas e médias empresas, bem como outras empresas abaixo de uma certa dimensão, que estão melhor colocadas para aumentar o valor dos produtos locais [...]

[...]

(61) De acordo com o princípio da subsidiariedade e sob reserva de exceções, devem ser estabelecidas regras nacionais aplicáveis à elegibilidade das despesas.»

4 O artigo 2.º, alíneas c) a e), do Regulamento n.º 1698/2005 contém as seguintes definições:

«[...]

c) 'Eixo': um grupo coerente de medidas com objetivos específicos diretamente resultantes da sua aplicação e contribuindo para um ou mais dos objetivos fixados no artigo 4.º;

d) 'Medida': um conjunto de operações que concorrem para a aplicação de um eixo [...]»;

e) 'Operação': um projeto, contrato ou acordo, ou qualquer outra ação, selecionado de acordo com os critérios estabelecidos para o programa de desenvolvimento rural em questão e executado por um ou mais beneficiários, que permite a realização dos objetivos fixados no artigo 4.º».

5 O artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do referido regulamento dispõe:

«1. Cada Estado-Membro apresenta um plano estratégico nacional que estabelece as prioridades da ação do Feader e do Estado-Membro em questão, tendo em conta as orientações estratégicas comunitárias, os seus objetivos específicos, a contribuição do Feader e os outros recursos financeiros.

2. [...] O plano é executado através dos programas de desenvolvimento rural.»

6 O artigo 15.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento dispõe:

«A ação do Feader nos Estados-Membros processa-se através de programas de desenvolvimento rural. Esses programas executam uma estratégia de desenvolvimento rural através de um conjunto de medidas agrupadas de acordo com os eixos definidos no título IV [...]»

7 O artigo 16.º, alínea c), do Regulamento n.º 1698/2005 refere:

«Cada programa de desenvolvimento rural inclui:

[...]

c) Informações sobre os eixos e as medidas propostas para cada eixo e respetiva descrição [...]»

8 O artigo 18.º do referido regulamento dispõe:

«1. Os Estados-Membros elaboram os programas de desenvolvimento rural [...]

[...]

3. A Comissão avalia os programas propostos com base na sua coerência com as orientações estratégicas comunitárias, com o plano estratégico nacional e com o presente regulamento.

Caso considere que um programa de desenvolvimento rural não é coerente com as orientações estratégicas comunitárias, o plano estratégico nacional ou o presente regulamento, a Comissão solicita ao Estado-Membro que proceda à revisão do programa proposto.

4. Cada programa de desenvolvimento rural é aprovado nos termos do n.º 2 do artigo 90.º»

9 No regime de apoio do eixo 1, intitulado «Aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal», o artigo 20.º do mesmo regulamento dispõe:

«O apoio relativo à competitividade dos sectores agrícola e florestal diz respeito a:

[...]

b) Medidas destinadas a reestruturar e desenvolver o potencial físico e a promover a inovação através de:

i) modernização de explorações agrícolas,

[...]

iii) aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais,

[...]»

10 O artigo 26.º do Regulamento n.º 1698/2005, com a epígrafe «Modernização de explorações agrícolas», refere, no seu n.º 1:

«O apoio previsto na subalínea i) da alínea b) do artigo 20.º é concedido para investimentos corpóreos e/ou incorpóreos que:

a) Melhorem o desempenho geral da exploração agrícola [...]

[...]»

11 O artigo 28.º desse regulamento, com a epígrafe «Aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais», dispõe, no seu n.º 1:

«O apoio previsto na subalínea iii) da alínea b) do artigo 20.º é concedido para investimentos corpóreos e/ou incorpóreos que:

a) Melhorem o desempenho geral da empresa;

b) Incidam:

— na transformação e/ou comercialização de produtos abrangidos pelo anexo I do Tratado, exceto produtos da pesca, e de produtos florestais [...]

[...]»

12 Nos termos do artigo 71.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento:

«As regras relativas à elegibilidade das despesas são fixadas ao nível nacional, sob reserva das condições especiais estabelecidas no presente regulamento para determinadas medidas de desenvolvimento rural.»

O direito húngaro

13 Nos termos do artigo 1.º do Despacho n.º 47/2008 do Ministro da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, de 17 de abril de 2008, relativo às condições de concessão do apoio ao aumento do valor dos produtos agrícolas, ao abrigo do Feader [Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mezőgazdasági termékek értéknöveléséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 47/2008. (IV. 17.) FVM rendelet] (a seguir «Despacho n.º 47»):

«O apoio tem por objetivo, através da melhoria da transformação e da comercialização dos produtos agrícolas ou através da introdução de novos produtos, processos e tecnologias, aumentar o desempenho geral e a competitividade das explorações agrícolas e das empresas da indústria alimentar, melhorar as condições de segurança e higiene dos alimentos e reduzir a pressão sobre o ambiente.»

14 O artigo 6.º, n.º 3, do Despacho n.º 47 dispõe:

«No que respeita aos produtos das subposições [da Nomenclatura Combinada] NC que comecem por 0203, 0401 e 1101 a 1104 e das subposições NC 0206 30 00 a 0206 80 10 e 0207 11 10 a 0207 14 99, pode ser concedido o apoio para operações exclusivamente destinadas a modernizar as capacidades existentes de moagens, leitarias e matadouros.»

15 Nos termos do artigo 12.º desse despacho:

«O presente despacho abrange as disposições necessárias à execução dos artigos 26.° e 28.° do Regulamento [n.º 1698/2005].»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

16 Em 30 de novembro de 2009, a Szatmári Malom apresentou um pedido de apoio ao aumento do valor dos produtos agrícolas. Nos termos desse pedido, a Szatmári Malom previa a criação, em Veszprém-Kádárta (Hungria), de uma nova moagem que abrangia as capacidades de três moagens existentes que seriam paralelamente encerradas.

17 O Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve indeferiu o pedido pelo facto de, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do Despacho n.º 47, só poder ser concedido um apoio à modernização de moagens existentes, e não à criação de uma nova moagem noutro lugar.

18 A Szatmári Malom recorreu dessa decisão para o Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság (Tribunal Distrital de Jász-Nagykun-Szolnok). Não deixando de reconhecer que a regulamentação em causa tem por objetivo evitar o aumento do número de empresas de moagem, a Szatmári Malom alega nesse recurso que a utilização da capacidade libertada pelas três moagens encerradas lhe permitiria, no caso, exercer uma atividade de produção preexistente, em condições mais modernas, com a consequente melhoria do desempenho geral da empresa.

19 Por sentença de 14 de novembro de 2011, o Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság negou provimento ao recurso. Esse tribunal considerou que os artigos 1.° e 6.°, n.º 3, do Despacho n.º 47 não podiam ser interpretados no sentido de que o segundo desses preceitos permitia também a concessão de apoio a medidas de desenvolvimento levadas a cabo por meio de capacidades de produção libertadas pelo encerramento de moagens existentes. A esse respeito, referiu nomeadamente que o artigo 12.º do Despacho n.º 47 salienta que esse despacho fixa as condições de execução dos artigos 26.° e 28.° do Regulamento n.º 1698/2005 e que o artigo 20.º, alínea b), i), deste regulamento, para o qual remete o referido artigo 26.º, garante a realização de medidas de modernização, mas não a criação de novas unidades de produção.

20 No recurso que interpôs dessa sentença para a Kúria, a Szatmári Malom alega nomeadamente que esta assenta numa interpretação errada do Regulamento n.º 1698/2005. Alega, em particular, que o Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság se baseou erradamente no artigo 20.º, alínea b), i), desse regulamento, uma vez que o pedido de apoio controvertido não foi apresentado ao abrigo da modernização de uma exploração de produção agrícola prevista nessa disposição, mas sim ao abrigo do aumento do valor dos produtos agrícolas, caso abrangido unicamente pelo artigo 28.º desse regulamento, que prevê a concessão de apoios destinados à melhoria do desempenho geral das empresas.

21 Ora, segundo a Szatmári Malom, o projeto em causa no processo principal preenche os requisitos desse preceito, pelo que só uma interpretação do Despacho n.º 47 que leve à concessão do apoio pedido pode assegurar, no respeito do princípio do primado do direito da União, a conformidade desse despacho com o disposto no Regulamento n.º 1698/2005.

22 Por seu lado, o Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve alega que a sua decisão se baseou unicamente no Despacho n.º 47, pelo que o Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság não tinha de interpretar as disposições do Regulamento n.º 1698/2005. Esse instituto entende que, de qualquer forma, o artigo 6.º, n.º 3, desse despacho respeita esse regulamento.

23 Neste contexto, a Kúria suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Pode incluir-se no conceito de melhoramento do desempenho geral da exploração agrícola que figura no artigo 26.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento [n.º 1698/2005] o facto de uma empresa querer, sem ampliar a capacidade existente e mediante prévio encerramento das explorações anteriores, criar uma nova exploração?

2) Pode considerar-se que o investimento planeado pela recorrente constitui um investimento que tem por objeto o melhoramento do desempenho geral da empresa, na aceção dos artigos 20.°, alínea b), subalínea iii), e 28.°, n.º 1, alínea a), do Regulamento [n.º 1698/2005]?

3) É compatível com o artigo 28.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento [n.º 1698/2005] o disposto no artigo 6.º, n.º 3, do [Despacho n.º 47], na medida em que, no que se refere às explorações moageiras, só prevê ajudas para as operações destinadas à modernização da capacidade existente? Permite o referido regulamento que o legislador nacional exclua das ajudas, por considerações económicas, determinados tipos de medidas de desenvolvimento?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

24 Com a primeira questão, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de melhoria do desempenho geral da exploração agrícola, na aceção dessa disposição, pode abranger uma operação pela qual uma empresa com atividade na exploração de moagens encerre antigas moagens para as substituir por uma nova moagem sem aumento da capacidade existente.

25 Há que realçar desde logo que, como resulta dos seus próprios termos, essa disposição, de resto, à semelhança do artigo 20.º, alínea b), i), do Regulamento n.º 1698/2005, cujo alcance especifica, visa as «explorações agrícolas».

26 Nas suas observações, a Comissão alega, a esse respeito, que as moagens não podem ser consideradas explorações agrícolas na aceção dessas disposições, pelo que estas não são aplicáveis no caso de uma operação como a do processo principal.

27 A este respeito, há que lembrar, a título preliminar, que, conforme resulta do considerando 61 e do artigo 71.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1698/2005, embora as regras de elegibilidade das despesas sejam, em geral, fixadas a nível nacional, isso só acontece sem prejuízo das condições particulares previstas nesse regulamento para certas medidas de desenvolvimento rural (acórdão Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, n.º 38).

28 O apoio à modernização das explorações agrícolas previsto nos artigos 20.°, alínea b), i), e 26.° do Regulamento n.º 1698/2005 é relativo a uma medida como essa, e o requisito de elegibilidade relativo ao facto de o apoio ser atribuído a uma «exploração agrícola» constitui um requisito específico dessa medida.

29 Por outro lado, há que lembrar que, segundo jurisprudência assente, resulta das exigências tanto de aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para se determinar o seu sentido e o seu alcance devem ter em regra uma interpretação autónoma e uniforme em toda a União Europeia (v., entre outros, acórdão Ketelä, EU:C:2012:673, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

30 O conceito de exploração agrícola não é objeto de definição no Regulamento n.º 1698/2005.

31 Nestas condições, a determinação do significado e do alcance dos termos para os quais o direito da União não forneça nenhuma definição deve fazer-se de acordo com o seu sentido habitual na linguagem comum, tendo, porém, em atenção o contexto em que são utilizados e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte (acórdão Ketelä, EU:C:2012:673, n.º 51 e jurisprudência aí referida).

32 Quanto aos termos utilizados no artigo 26.º do Regulamento n.º 1698/2005, há que lembrar que o Tribunal de Justiça já declarou que o alcance de uma expressão como «exploração agrícola» pode nomeadamente variar consoante os objetivos específicos prosseguidos pelas regras do direito da União em causa (v. acórdão Azienda Avicola Sant'Anna, 85/77, EU:C:1978:38, n.º 9).

33 No que respeita ao contexto em que se insere essa disposição, resulta dos considerandos 13 e 20 e do artigo 20.º, alínea b), i) e iii), do Regulamento n.º 1698/2005 que, ao especificar os diversos tipos de medidas destinadas a otimizar e a adaptar o potencial físico, o legislador da União fez nomeadamente uma distinção entre as medidas destinadas a modernizar as explorações agrícolas e as medidas destinadas a aumentar o valor acrescentado dos produtos agrícolas.

34 Estes dois tipos de operações são, além disso, objeto de duas disposições distintas, os artigos 26.° e 28.° do Regulamento n.º 1698/2005, que têm por objeto precisar certas características que essas operações devem respetivamente preencher.

35 A esse respeito, o artigo 26.º do Regulamento n.º 1698/2005 indica que as operações que podem beneficiar do apoio à modernização das explorações agrícolas são os investimentos corpóreos e/ou incorpóreos que, nomeadamente, melhorem o «desempenho geral da exploração», ao passo que o artigo 28.º desse regulamento precisa que as operações que podem beneficiar de um apoio ao aumento do valor dos produtos agrícolas são os investimentos corpóreos e/ou incorpóreos que melhorem o «desempenho geral da empresa» e que sejam relativos, em particular, à «transformação e/ou comercialização de produtos [agrícolas] abrangidos pelo anexo I do Tratado».

36 Além disso, há que realçar que o considerando 21 do Regulamento n.º 1698/2005 qualifica o apoio à modernização das explorações agrícolas, previsto nos artigos 20.°, alínea b), i), e 26.° desse regulamento, como «apoio [...] ao investimento agrícola» e refere, nomeadamente, a esse respeito, uma melhoria da utilização dos «fatores de produção» e a necessidade de privilegiar os «produtos biológicos» bem como «a diversificação dentro e fora das explorações agrícolas, incluindo sectores não alimentares e colheitas energéticas».

37 Pelo seu lado, o considerando 23 desse regulamento, relativo ao apoio ao aumento do valor dos produtos agrícolas, precisa que esse apoio se destina a incentivar melhorias na «transformação» e na comercialização dos «produtos agrícolas [...] primários», apoiando os investimentos que tenham nomeadamente por objetivo reforçar a eficácia dos setores da «transformação» e da comercialização.

38 Resulta dessa distinção feita pelo legislador da União e de todas as referidas precisões que constam dos artigos 26.° e 28.° e dos considerandos 21 e 23 do Regulamento n.º 1698/2005 que, no contexto normativo instituído por esse regulamento, há que entender por «exploração agrícola», na aceção dos seus artigos 20.°, alínea b), i), e 26.°, uma exploração que tenha por atividade a produção de produtos agrícolas primários (v., ainda, neste sentido, a propósito de regulamentações anteriores relativas aos dois tipos de apoio aqui analisados, acórdão Cattaneo Adorno/Comissão, 107/80, EU:C:1981:127, n.ºs 19 e 21).

39 Nestas condições, não se pode deixar de observar que uma empresa como a Szatmári Malom, que não produz produtos agrícolas primários, mas explora moagens onde transforma esses produtos, não constitui uma «exploração agrícola» na aceção do artigo 26.º do Regulamento n.º 1698/2005.

40 Em contrapartida, essa empresa está abrangida pelos artigos 20.°, alínea b), iii), e 28.°, n.º 1, desse regulamento e pode, portanto, beneficiar de um apoio ao abrigo dessas disposições.

41 Em face do exposto, há que responder à primeira questão que o artigo 26.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005 deve ser interpretado no sentido de que o conceito de melhoria do desempenho geral da exploração agrícola, na aceção dessa disposição, não é suscetível de abranger uma operação pela qual uma empresa que tenha por atividade a exploração de moagens encerre antigas moagens para as substituir por uma nova moagem sem aumento da capacidade existente.

Quanto à segunda questão

42 Com a segunda questão, o tribunal de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 20.°, alínea b), iii), e 28.°, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005 devem ser interpretados no sentido de que uma operação que consista no encerramento de antigas moagens e na sua substituição por uma nova moagem sem aumento da capacidade existente pode melhorar o desempenho geral da empresa, na aceção da segunda dessas disposições.

43 A esse respeito, já acima se referiu, no n.º 40 do presente acórdão, que uma empresa que explora uma ou mais moagens e tem, portanto, atividade no setor da transformação de produtos agrícolas primários pode estar abrangida por essas disposições e beneficiar de um apoio ao abrigo das mesmas. Do mesmo modo, está assente que uma operação como a do processo principal consubstancia efetivamente um investimento material que preenche o requisito de ser relativo à transformação de produtos previstos no anexo I do Tratado, previsto no artigo 28.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1698/2005.

44 Quanto à questão de saber se essa operação pode levar a uma «melhoria do desempenho geral» da empresa, na aceção do artigo 28.º, n.º 1, alínea a), desse regulamento, não se pode deixar de observar que nada nesse artigo 28.º, n.º 1, sugere que os apoios nele previstos devam ser excluídos nos casos em que a empresa em causa atinge essa melhoria do desempenho devido à substituição de uma ou mais instalações de transformação existentes por uma nova.

45 Como acertadamente alega a Comissão, uma tal interpretação restritiva do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005 também não pode ser justificada com base nos objetivos prosseguidos por essa disposição.

46 Com efeito, resulta dos artigos 20.°, alínea b), iii), e 28.°, n.º 1, do Regulamento n.º 1698/2005, lidos à luz dos considerandos 13, 20 e 23 desse regulamento, que as medidas de apoio previstas nessas disposições visam nomeadamente melhorar a transformação dos produtos agrícolas primários, apoiando os investimentos que tenham por objetivo reforçar a eficácia do setor da transformação, a fim de aumentar o valor acrescentado dos produtos agrícolas e assim contribuir para se atingir o objetivo desse regulamento, que consiste em melhorar a competitividade do setor agrícola.

47 Ora, é manifesto que a melhoria do desempenho de uma empresa de transformação que explora uma ou mais moagens, obtida devido à substituição das instalações existentes por uma nova, pode contribuir para a prossecução desses objetivos.

48 Em face do exposto, há que responder à segunda questão que os artigos 20.°, alínea b), iii), e 28.°, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005 devem ser interpretados no sentido de que uma operação que consista no encerramento de antigas moagens e na sua substituição por uma nova moagem sem aumento da capacidade existente pode melhorar o desempenho geral da empresa, na aceção da segunda dessas disposições.

Quanto à terceira questão

49 A título preliminar, há que lembrar que, no caso das moagens, o artigo 6.º, n.º 3, do Despacho n.º 47 prevê a concessão do apoio ao aumento do valor dos produtos agrícolas unicamente para operações destinadas a modernizar as suas capacidades existentes.

50 Quanto à razão de ser dessa limitação, e embora, a esse respeito, na sua questão, o tribunal de reenvio se refira, em termos gerais, a motivos económicos que justificam a exclusão de certas medidas de desenvolvimento, parece resultar da indicação dada na decisão de reenvio e reproduzida no n.º 18 do presente acórdão que essa limitação se explica, no essencial, por uma vontade de não encorajar um aumento do número de moagens em atividade.

51 Interrogado sobre esse ponto na audiência, o Governo húngaro confirmou que essa limitação se destinava efetivamente a não encorajar, através da concessão de apoios, o surgimento de capacidades de transformação adicionais no setor moageiro.

52 Tanto o Governo húngaro como a Comissão salientaram ainda, a esse respeito, que resulta do plano de desenvolvimento rural húngaro aprovado nos termos do artigo 18.º do Regulamento n.º 1698/2005 que, nesse Estado-Membro, o setor da moagem se caracteriza por uma significativa subutilização das capacidades existentes.

53 Em face do exposto, há que entender a terceira questão como se destinando, no essencial, a determinar se o artigo 28.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005 deve ser interpretado no sentido de que se opõe à adoção de uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que institui um apoio ao aumento do valor dos produtos agrícolas que, no caso das empresas moageiras, só pode beneficiar as operações destinadas a modernizar as capacidades existentes dessas moagens e não as que levem à criação de novas capacidades.

54 A esse respeito, há que lembrar, a título preliminar, que, embora, devido à sua própria natureza e à sua função no sistema das fontes do direito da União, as disposições dos regulamentos produzam, em geral, efeito imediato nos ordenamentos jurídicos nacionais, sem que seja necessário que as autoridades nacionais adotem medidas de execução, algumas das suas disposições podem, todavia, necessitar, para serem implementadas, da adoção de medidas de execução por parte dos Estados-Membros (v., nomeadamente, acórdão Ketelä, EU:C:2012:673, n.º 35 e jurisprudência aí referida).

55 A esse respeito, resulta de jurisprudência assente que os Estados-Membros podem adotar medidas de execução de um regulamento, desde que não criem obstáculos à sua aplicabilidade direta, não dissimulem a sua natureza comunitária e precisem o exercício da margem de apreciação que lhes é conferida por esse regulamento, não deixando de respeitar os limites das suas disposições (v., nomeadamente, acórdão Ketelä, EU:C:2012:673, n.º 36 e jurisprudência aí referida).

56 Mais especificamente, no que respeita ao Regulamento n.º 1698/2005, já acima se referiu, no n.º 27 do presente acórdão, que resulta do considerando 61 e do artigo 71.º, n.º 3, desse regulamento que, sem prejuízo das condições particulares nele previstas para certas medidas de desenvolvimento rural, as regras de elegibilidade das despesas são geralmente fixadas a nível nacional.

57 No caso, é certo que o requisito, estabelecido no artigo 28.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005, de a operação projetada poder assegurar uma melhoria do desempenho geral da empresa constitui uma dessas condições particulares e, portanto, um requisito de elegibilidade para efeitos do apoio previsto nessa disposição.

58 Em contrapartida, de modo nenhum resulta desse requisito que qualquer tipo de investimento que permite a uma empresa de transformação, como uma empresa que explora uma ou mais moagens, melhorar o seu desempenho geral deva necessariamente beneficiar de um apoio ao abrigo dessa disposição.

59 Com efeito, há que lembrar que, no que respeita aos financiamentos a instituir no âmbito do Regulamento n.º 1698/2005 e como resulta nomeadamente dos seus artigos 16.º e 18.º, os Estados-Membros devem elaborar os seus próprios programas de desenvolvimento rural, que incluirão

nomeadamente informações sobre as medidas propostas por cada eixo e a sua descrição, devendo esses programas ser seguidamente submetidos aos procedimentos de avaliação e aprovação previstos nesse artigo 18.º

60 Neste âmbito, e como se acaba de recordar nos n.os 55 e 56 do presente acórdão, os Estados-Membros continuam nomeadamente a poder prever, para efeitos de apoios financiados pelo Feader, requisitos de elegibilidade para além dos que resultam das disposições do Regulamento n.º 1698/2005, desde que, ao fazê-lo, precisem o exercício da margem de apreciação que lhes é conferida por esse regulamento, respeitando porém os limites das suas disposições.

61 No caso, e conforme resulta dos n.os 49 a 51 do presente acórdão, as autoridades húngaras, através da adoção do artigo 6.º, n.º 3, do Despacho n.º 47, determinaram que o apoio ao aumento do valor dos produtos agrícolas, previsto no artigo 28.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005, pode, no caso das moagens, ser concedido exclusivamente para operações destinadas a modernizar as suas capacidades existentes, essencialmente com o fim de não encorajar, com esses apoios, um aumento das capacidades existentes nesse setor de atividade.

62 Ora, não resulta minimamente dos autos no Tribunal de Justiça que, ao aprovar esse requisito de elegibilidade ao apoio em causa, as autoridades húngaras tivessem excedido a ampla margem de apreciação que lhes é conferida por esse regulamento para efeitos, nomeadamente, como salientado no seu considerando 11, de ter em conta a diversidade das situações das regiões em causa, nem que tivessem desrespeitado os limites das disposições desse regulamento.

63 A esse respeito, resulta nomeadamente das explicações dadas pelo Governo húngaro e pela Comissão, referidas no n.º 52 do presente acórdão, que, no caso, essa limitação se pode explicar à luz da situação de subutilização das capacidades existentes, que caracteriza o setor de atividade da moagem nesse Estado-Membro.

64 Contudo, conforme salienta o tribunal de reenvio, a operação em causa no processo principal apresenta a particularidade de a criação de uma nova instalação de moagem que comporta ocorrer em substituição de instalações de moagem existentes que serão encerradas, sem que essa operação dê origem a qualquer aumento das capacidades existentes.

65 A esse respeito, e, como no caso, quanto aos apoios concedidos com base no Regulamento n.º 1698/2005, há que lembrar que, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, as suas disposições se aplicam aos Estados-Membros quando executam o direito da União. Nessa execução, os Estados-Membros são igualmente obrigados a garantir o respeito dos princípios gerais desse direito, nomeadamente o princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 20.º dessa Carta (despacho Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, n.º 17 e jurisprudência aí referida).

66 Ora, de acordo com jurisprudência assente, o princípio da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas da mesma maneira, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado (v., nomeadamente, acórdãos Arcelor Atlantique e Lorraine e o., C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 23 e jurisprudência aí referida, e Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, n.º 29 e jurisprudência aí referida).

67 A esse respeito, os elementos que caracterizam situações diferentes e, portanto, a sua comparabilidade devem, nomeadamente, ser determinados e apreciados à luz do objeto e da finalidade do ato que institui a distinção em causa (v., nomeadamente, acórdão IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, n.os 52 e 53 e jurisprudência aí referida).

68 Quanto ao objetivo aqui prosseguido pelo requisito de elegibilidade em causa no processo principal, já acima se expôs que este parece destinar-se a assegurar que o regime de apoio em causa contribua para uma melhoria do desempenho geral das empresas com atividade no setor da moagem, evitando, porém, encorajar a criação de novas capacidades num setor caracterizado por uma subutilização das capacidades existentes.

69 Ora, sem prejuízo da apreciação final que nesse ponto cabe ao tribunal de reenvio, verifica-se que, à luz desse objetivo, se pode considerar que a situação em que uma ou mais instalações de moagem são encerradas para serem substituídas por uma nova instalação de moagem sem aumento das capacidades existentes é comparável à situação em que as instalações de moagem preexistentes são modernizadas, pelo que excluir a primeira situação do benefício desse regime de apoio poderia violar o princípio da igualdade de tratamento.

70 Neste contexto, há que lembrar, por último, que, segundo jurisprudência assente, ao aplicarem o direito interno, os tribunais nacionais devem interpretá-lo tanto quanto possível de uma forma que permita assegurar a sua conformidade com o direito da União. Com efeito, essa obrigação de interpretação conforme do direito nacional é inerente ao sistema do Tratado FUE, na medida em que permite aos tribunais nacionais garantirem, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito da União quando decidem as causas de que são chamados a conhecer (v., nomeadamente, acórdão Rusedespred, C-138/12, EU:C:2013:233, n.º 37 e jurisprudência aí referida).

71 Em face do exposto, há que responder à terceira questão que o artigo 28.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe, em princípio, à adoção de uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que institui um apoio ao aumento do valor dos produtos agrícolas que, no caso de empresas que exploram moagens, só pode beneficiar as operações destinadas à modernização das capacidades existentes dessas moagens e não as operações que impliquem a criação de novas capacidades. Contudo, numa situação como a da lide principal, em que uma ou mais instalações de moagem são encerradas para serem substituídas por uma nova instalação de moagem sem aumento de capacidades, cabe ao tribunal nacional assegurar-se de que essa regulamentação é aplicada de forma a garantir o respeito do princípio da igualdade de tratamento.

Quanto às despesas

72 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Nona Secção) declara:

1) **O artigo 26.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), deve ser interpretado no sentido de que o conceito de melhoria do desempenho geral da exploração agrícola, na aceção dessa disposição, não é suscetível de abranger uma operação pela qual uma empresa que tenha por atividade a exploração de moagens encerre antigas moagens para as substituir por uma nova moagem sem aumento da capacidade existente.**

2) **Os artigos 20.º, alínea b), iii), e 28.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005 devem ser interpretados no sentido de que uma operação que consista no encerramento de antigas moagens e na sua substituição por uma nova moagem sem aumento da capacidade existente pode melhorar o desempenho geral da empresa, na aceção da segunda dessas disposições.**

3) **O artigo 28.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1698/2005 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe, em princípio, à adoção de uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que institui um apoio ao aumento do valor dos produtos agrícolas que, no caso de empresas que exploram moagens, só pode beneficiar as operações destinadas à modernização das capacidades existentes dessas moagens e não as operações que impliquem a criação de novas capacidades. Contudo, numa situação como a da lide principal, em que uma ou mais instalações de moagem são encerradas para serem substituídas por uma nova instalação de moagem sem aumento de capacidades, cabe ao tribunal nacional assegurar-se de que essa regulamentação é aplicada de forma a garantir o respeito do princípio da igualdade de tratamento.**

Assinaturas