Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 15. maja 2014*

„Kmetijstvo — EKSRP — Uredba (ES) št. 1698/2005 — Členi 20, 26 in 28 — Podpora za posodabljanje kmetijskih gospodarstev in podpora za dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom — Pogoji za upravičenost — Pristojnost držav članic — Podpora za posodabljanje obstoječih zmogljivosti mlinskih obratov — Mlinski obrati, nadomeščeni z enim samim mlinskim obratom, pri čemer zmogljivost ni povečana — Izključitev — Načelo enakega obravnavanja“

V zadevi C-135/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Kúria (Madžarska) z odločbo z dne 31. januarja 2013, ki je prispela na Sodišče 18. marca 2013, v postopku

Szatmári Malom Kft.

proti

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi M. Safjan, predsednik senata, A. Prechal (poročevalka) in K. Jürimaë, sodnici,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. marca 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Szatmári Malom Kft. F. Simonné dr. Zsúnyi, odvetnik,

— za Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve A. Ivanovits, odvetnik,

— za madžarsko vlado M. Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,

— za grško vlado I. Chalkias in X. Basakou, agenta,

— za Evropsko komisijo A. Sipos, J. Aquilina in V. Bottka, agenti,

* Jezik postopka: madžarščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 20(b), 26(1)(a) in 28(1)(a) Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, str. 1).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Szatmári Malom Kft. (v nadaljevanju: Szatmári Malom) in Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (urad za kmetijstvo in razvoj podeželja) zaradi odločbe, s katero ji je ta urad zavrnil odobritev podpore iz naslova EKSRP.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 9, 11, 13, 20, 21, 23 in 61 Uredbe št. 1698/2005 je navedeno:

„(9) Na podlagi strateških smernic mora vsaka država članica pripraviti svoje nacionalne strateške načrte za razvoj podeželja, ki sestavljajo referenčni okvir za pripravo programov razvoja podeželja. […]

[…]

(11) Za zagotovitev trajnostnega razvoja podeželskih območij se je treba osredotočiti na omejeno število temeljnih ciljev na ravni Skupnosti, ki se nanašajo na kmetijsko in gozdarsko konkurenčnost, upravljanje z zemljišči in varstvo okolja ter kakovost življenja in diverzifikacijo dejavnosti na teh območjih, ob upoštevanju raznolikosti razmer, ki se raztezajo od odročnih demografsko ogroženih in razvojno nazadujočih podeželskih območij pa do obmestnih podeželskih območij, ki so pod naraščajočim pritiskom urbanih središč.

[…]

(13) Za dosego cilja izboljšanja konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja je treba zgraditi jasne razvojne strategije izboljševanja in prilagajanja človeškega potenciala, fizičnega potenciala in kakovosti kmetijske proizvodnje.

[…]

(20) Glede fizičnega potenciala je treba uvesti vrsto ukrepov za posodobitev kmetijskih gospodarstev, izboljšanje gospodarske vrednosti gozdov, dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom, spodbujanje razvoja novih proizvodov, proizvodnih postopkov in tehnologij na področjih kmetijstva in prehrane ter gozdarstva, izboljšanje in razvoj kmetijske in gozdarske infrastrukture, obnovo kmetijskih proizvodnih zmogljivosti, poškodovanih ob naravnih nesrečah, in uvedbo ustreznih preventivnih dejavnosti.

(21) Namen pomoči Skupnosti naložbam v kmetijstvu je posodobiti kmetijska gospodarstva za povečanje njihove gospodarske učinkovitosti s pomočjo boljše uporabe proizvodnih dejavnikov, vključno z uvajanjem novih tehnologij in inovacij, usmerjanjem v kakovost, ekološko pridelavo

ter diverzifikacijo kmetijskih in nekmetijskih dejavnosti, tudi v neživilskih sektorjih in z energetskimi pridelki, kot tudi za izboljšanje varovanja okolja, varstva pri delu ter higiene in dobrega počutja živali […]

[…]

(23) Izboljšave na področjih predelave in trženja osnovnih kmetijskih in gozdarskih proizvodov je treba spodbujati s podporo naložbam, usmerjenim v izboljšanje učinkovitosti pri predelavi in trženju, spodbujanje predelave kmetijskih in gozdarskih proizvodov za pridobivanje obnovljive energije, uvajanje novih tehnologij in inovacij, odpiranje novih tržnih priložnosti za kmetijske in gozdarske proizvode, poudarjanje kakovosti, izboljšave na področjih varstva okolja, varnosti pri delu, higiene in dobrega počutja živali, predvsem in na splošno z usmerjanjem na mikro, majhna in srednje velika podjetja, in druga podjetja določene velikosti, ki lažje dodajajo vrednost lokalnim proizvodom […]

[…]

(61) V skladu z načelom subsidiarnosti in ob upoštevanju izjem, bi morala obstajati nacionalna pravila o upravičenosti izdatkov.“

4 Člen 2, od (c) do (e), Uredbe št. 1698/2005 vsebuje te opredelitve:

„[…]

(c) ‚os‘: povezana skupina ukrepov s posebnimi usmeritvami, ki izhajajo neposredno iz njihove uporabe in prispevajo k uresničevanju enega ali več ciljev iz člena 4;

(d) ‚ukrep‘: niz aktivnosti, ki pripomorejo k izvajanju nalog ene osi […];

(e) ‚aktivnost‘: projekt, pogodba, sporazum ali druga aktivnost, izbrana v skladu z merili za določeni program razvoja podeželja in ki jo za doseganje ciljev, na katere se nanaša, izvaja eden ali več upravičencev ter ki omogoča doseganje ciljev iz člena 4“.

5 Člen 11(1) in (2) navedene uredbe določa:

„1. Vsaka država članica predloži nacionalni strateški načrt, v katerem določi prednostne cilje delovanja EKSRP in zadevne države članice, pri tem pa upošteva strateške smernice Skupnosti, njihove posebne cilje ter prispevek iz EKSRP in drugih finančnih virov.

2. […] Izvaja se s pomočjo programov razvoja podeželja.“

6 Člen 15(1), prvi pododstavek, te uredbe določa:

„[E]KSRP v državah članicah deluje s pomočjo programov razvoja podeželja. V okviru teh programov se strategija za razvoj podeželja izvaja z naborom ukrepov, ki so razvrščeni glede na osi iz Naslova IV. […]“

7 Člen 16(c) Uredbe št. 1698/2005 določa:

„Vsak program razvoja podeželja vsebuje:

[…]

(c) informacije o oseh in ukrepih, ki so predlagani za vsako os, ter njihov opis […]“

8 Člen 18 navedene uredbe določa:

„1. Programe razvoja podeželja določi država članica […]

[…]

3. Komisija oceni predlagane programe na podlagi njihovega ujemanja s strateškimi smernicami Skupnosti, z nacionalnim strateškim načrtom in s to uredbo.

Kadar Komisija meni, da se program razvoja podeželja ne ujema s strateškimi smernicami Skupnosti, z nacionalnim strateškim načrtom ali s to uredbo, od države članice zahteva, da predlagani program ustrezno spremeni.

4. Vsak program razvoja podeželja se odobri v skladu s postopkom iz člena 90(2).“

9 V okviru sistema podpore osi 1 z naslovom „Izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja“ člen 20 te uredbe določa:

„Pomoč, namenjena konkurenčnosti v kmetijskem in gozdarskem sektorju, velja za:

[…]

(b) ukrepe za prestrukturiranje in razvoj fizičnega potenciala ter za spodbujanje inovativnosti s pomočjo:

(i) posodabljanja kmetijskih gospodarstev;

[…]

(iii) dodajanja vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom;

[…]“

10 Člen 26 Uredbe št. 1698/2005, naslovljen „Posodabljanje kmetijskih gospodarstev“, v odstavku 1 določa:

„Podpora iz člena 20(b)(i) se dodeli za materialne in/ali nematerialne naložbe, ki:

(a) izboljšajo splošno učinkovitost kmetijskega gospodarstva; […]

[…]“

11 Člen 28 navedene uredbe, naslovljen „Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom“, v odstavku 1 določa:

„Podpora iz člena 20(b)(iii) se dodeli za materialne in/ali nematerialne naložbe, ki:

(a) izboljšajo splošno učinkovitost podjetja;

(b) se nanašajo na:

— predelavo in/ali trženje proizvodov iz Priloge I k Pogodbi, razen ribiških proizvodov, ter predelavo in/ali trženje gozdarskih proizvodov, […]

[…]“

12 Člen 71(3), prvi pododstavek, te uredbe določa:

„Pravila o upravičenosti izdatkov se določijo na nacionalni ravni ob upoštevanju posebnih pogojev, ki so bili v tej uredbi določeni za nekatere ukrepe za razvoj podeželja.“

Madžarsko pravo

13 Člen 1 odredbe št. 47/2008 ministrstva za kmetijstvo in razvoj podeželja z dne 17. aprila 2008, ki določa pogoje za dodelitev podpore iz EKSRP zaradi dodajanja vrednosti kmetijskim proizvodom (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mezőgazdasági termékek értéknöveléséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 47/2008. (IV. 17.) FVM rendelet) (v nadaljevanju: odredba št. 47), določa:

„Namen podpore je izboljšati predelavo in trženje kmetijskih proizvodov ali z uvedbo novih proizvodov, proizvodnih postopkov in tehnologij izboljšati splošno učinkovitost in konkurenčnost kmetijskih gospodarstev in podjetij, ki opravljajo dejavnosti živilske industrije, ter izboljšati pogoje varnosti in higiene živil in zmanjšati obremenjenost okolja“.

14 Člen 6(3) odredbe št. 47 določa:

„Za proizvode, katerih oznake [kombinirane nomenklature (KN)] se začnejo z 0203, 0401 ali od 1101 do 1104 ali ki so zajeti med oznake KN od 0206 30 00 do 0206 80 10 oziroma od 0207 11 10 do 0207 14 99, je mogoče podpore odobriti le za dejavnosti, usmerjene v posodabljanje obstoječih zmogljivosti mlinskih obratov, mlekarn in klavnic.“

15 Člen 12 navedene odredbe določa:

„Ta odredba vsebuje določbe za izvajanje členov 26 in 28 Uredbe [št. 1698/2005].“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

16 Družba Szatmári Malom je 30. novembra 2009 vložila vlogo za podporo zaradi dodajanja vrednosti kmetijskim proizvodom. Iz navedene vloge je razvidno, da je družba Szatmári Malom v Veszprém-Kádárti (Madžarska) nameravala zgraditi nov mlinski obrat, v katerem bi združila zmogljivosti treh obstoječih mlinskih obratov, ki bi jih hkrati zaprla.

17 Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve je zavrnil odobritev navedene vloge, ker se podpora na podlagi člena 6(3) odredbe št. 47 lahko odobri le za posodobitev obstoječih mlinskih obratov, ne pa za gradnjo novega mlinskega obrata na novi lokaciji.

18 Družba Szatmári Malom je zoper to odločbo vložila tožbo pri Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság (okrožno sodišče v Jász-Nagykun-Szolnoku). Družba Szatmári Malom je priznala, da je namen zadevne nacionalne zakonodaje preprečiti povečanje števila podjetij, ki se ukvarjajo z mlinarsko dejavnostjo, pri čemer je v utemeljitev tožbe navedla, da bi ji v obravnavanem primeru sprostitev zmogljivosti treh zaprtih mlinskih obratov omogočila izvajanje prej obstoječe proizvodnje v modernejših pogojih in posledično izboljšanje splošne učinkovitosti podjetja.

19 Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság je to tožbo zavrnilo s sodbo z dne 14. novembra 2011. To sodišče je ugotovilo, da členov 1 in 6(3) odredbe št. 47 ni mogoče razlagati tako, da drugonavedeni člen omogoča dodelitev podpore tudi za razvojne ukrepe, ki se izvedejo glede proizvodnih zmogljivosti, ki se sprostijo z zaprtjem obstoječih mlinskih obratov. V zvezi s tem je ugotovilo tudi, da

je v členu 12 odredbe št. 47 poudarjeno, da ta člen določa pogoje za izvedbo členov 26 in 28 Uredbe št. 1698/2005 in da člen 20(b)(i) te uredbe, na katerega napotuje navedeni člen 26, zagotavlja izvedbo ukrepov za posodabljanje, ne pa gradnjo novih proizvodnih obratov.

20 Družba Szatmári Malom v utemeljitev pritožbe, ki jo je zoper to sodbo vložila pri Kúria, med drugim trdi, da navedena sodba temelji na napačni razlagi Uredbe št. 1698/2005. Natančneje, zatrjuje, da se je Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság napačno sklicevalo na člen 20(b)(i) te uredbe, saj sporna vloga za podporo ni bila vložena za posodabljanje kmetijske proizvodnje iz navedenega člena, ampak za dodajanje vrednosti kmetijskim proizvodom, ki je urejeno zgolj v členu 28 navedene uredbe, ki določa dodelitev podpore za izboljšanje splošne učinkovitosti podjetij.

21 Družba Szatmári Malom pa meni, da projekt iz postopka v glavni stvari izpolnjuje zahteve, določene v tej določbi, tako da bi zgolj razlaga odredbe št. 47, na podlagi katere bi bila zaprošena podpora odobrena, lahko v skladu z načelom primarnosti prava Unije zagotovila skladnost navedene odredbe z določbami Uredbe št. 1698/2005.

22 Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve navaja, da sodba temelji zgolj na odredbi št. 47, tako da Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság ni treba razlagati določb Uredbe št. 1698/2005. Navedeni urad meni, da je člen 6(3) te odredbe vsekakor v skladu z navedeno uredbo.

23 V teh okoliščinah je Kúria prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je mogoče to, da želi podjetje, ne da bi razširilo obstoječe zmogljivosti in po zaprtju prejšnjih obratov, vzpostaviti nov obrat, zajeti s pojmom izboljšanja splošne učinkovitosti kmetijskega gospodarstva, določenim v členu 26(1)(a) [Uredbe št. 1698/2005]?

2. Ali je mogoče naložbo, ki jo namerava izvesti tožeča stranka, razlagati tako, da pomeni naložbo, namenjeno izboljšanju splošne učinkovitosti podjetja v smislu členov 20(b)(iii) in 28(1)(a) [Uredbe št. 1698/2005]?

3. Ali so določbe člena 6(3) [odredbe št. 47], ker glede mlinskih obratov določajo le podpore za dejavnosti, usmerjene v posodabljanje obstoječih zmogljivosti, združljive s členom 28(1)(a) [Uredbe št. 1698/2005]? Ali lahko nacionalni zakonodajalec na podlagi navedene uredbe iz ekonomskih razlogov iz podpor izključi nekatere razvojne ukrepe?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

24 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 26(1)(a) Uredbe št. 1698/2005 razlagati tako, da pojem izboljšanja splošne učinkovitosti kmetijskega gospodarstva v smislu navedene določbe lahko zajema aktivnost, s katero podjetje, katerega dejavnost je upravljanje mlinskih obratov, zapre prejšnje obrate in jih nadomesti z novim mlinskim obratom, pri čemer ne razširi obstoječe zmogljivosti.

25 Najprej je treba poudariti, da se navedena določba, kot je razvidno iz njenega besedila, med drugim po vzoru člena 20(b)(i) Uredbe št. 1698/2005, katerega obseg določa, nanaša na „kmetijska gospodarstva“.

26 Komisija je v stališčih v zvezi s tem trdila, da mlinskih obratov ni mogoče šteti za kmetijska gospodarstva v smislu navedenih določb, tako da teh določb ni mogoče uporabiti za aktivnost, kot je ta v postopku v glavni stvari.

27 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da čeprav se, kot je razvidno iz uvodne izjave 61 in člena 71(3) Uredbe št. 1698/2005, pravila o upravičenosti izdatkov praviloma določijo na nacionalni ravni, to velja le ob upoštevanju posebnih pogojev, ki so bili v tej uredbi določeni za nekatere ukrepe za razvoj podeželja (sodba Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, točka 38).

28 Podpora za posodobitev kmetijskega gospodarstva, določena v členih 20(b)(i) in 26 Uredbe št. 1698/2005, se nanaša na tak ukrep, pogoj upravičenosti za podporo „kmetijskega gospodarstva“ pa je poseben pogoj za ta ukrep.

29 Opozoriti je treba tudi, da v skladu z ustaljeno sodno prakso tako iz zahtev po enotni uporabi prava Unije kot iz načela enakosti izhaja, da je treba izraze določbe prava Unije, ki za opredelitev svojega pomena in obsega izrecno ne napotuje na pravo držav članic, navadno razlagati samostojno in enotno v celotni Evropski uniji (glej zlasti sodbo Ketelä, EU:C:2012:673, točka 34 in navedena sodna praksa).

30 Pojem kmetijskega gospodarstva v Uredbi št. 1698/2005 ni opredeljen.

31 V teh okoliščinah je treba opredelitev pomena in obsega pojmov, ki jih pravo Unije ne opredeljuje, določiti v skladu z njihovim običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku, pri čemer je treba upoštevati kontekst, v katerem se uporabljajo, in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del so (sodba Ketelä, EU:C:2012:673, točka 51 in navedena sodna praksa).

32 Glede izrazov, uporabljenih v členu 26 Uredbe št. 1698/2005, je treba opozoriti, da je Sodišče že presodilo, da se lahko obseg izraza, kot je „kmetijsko gospodarstvo“, med drugim razlikuje glede na posebne cilje, ki jih uresničujejo zadevna pravila prava Unije (glej sodbo Azienda Avicola Sant'Anna, 85/77, EU:C:1978:38, točka 9).

33 Glede konteksta, v katerem se uporabljajo navedene določbe, je iz uvodnih izjav 13 in 20 Uredbe št. 1698/2005 ter člena 20(b)(i) in (iii) te uredbe razvidno, da je zakonodajalec Unije s tem, da je določil različne vrste ukrepov za izboljševanje in prilagajanje fizičnega potenciala, predvsem ločil ukrepe za posodabljanje kmetijskega gospodarstva od ukrepov za dodajanje vrednosti kmetijskih proizvodom.

34 Ti vrsti aktivnosti sta poleg tega predmet dveh različnih določb, in sicer členov 26 in 28 Uredbe št. 1698/2005, katerih namen je natančno določiti nekatere značilnosti, ki jih mora izpolnjevati vsaka od navedenih aktivnosti.

35 V zvezi s tem člen 26 Uredbe št. 1698/2005 določa, da so aktivnosti, za katere se lahko dodeli podpora za posodabljanje kmetijskega gospodarstva, materialne in/ali nematerialne naložbe, ki med drugim izboljšajo „splošno učinkovitost kmetijskega gospodarstva“, medtem ko člen 28 navedene uredbe določa, da so aktivnosti, za katere se lahko dodeli podpora za dodajanje vrednosti kmetijskim proizvodom, materialne in/ali nematerialne naložbe, ki izboljšajo „splošno učinkovitost podjetja“ in se, natančneje, nanašajo na „predelavo in/ali trženje [kmetijskih] proizvodov iz Priloge I k Pogodbi“.

36 Poudariti je treba tudi, da je v uvodni izjavi 21 Uredbe št. 1698/2005 podpora za posodabljanje kmetijskih gospodarstev iz členov 20(b)(i) in 26 te uredbe opredeljena kot „pomoč […] naložbam v kmetijstvu“ in se v zvezi s tem med drugim v njej sklicuje na izboljšanje uporabe „proizvodnih dejavnikov“, nujnost usmerjanja v „ekološko pridelavo“ in „diverzifikacijo kmetijskih in nekmetijskih dejavnosti, tudi v neživilskih sektorjih in z energetskimi pridelki“.

37 V uvodni izjavi 23 navedene uredbe, ki se nanaša na podporo dodajanju vrednosti kmetijskim proizvodom, pa je navedeno, da je namen te podpore spodbujati izboljšave na področjih „predelave“ in trženja „osnovnih kmetijskih […] proizvodov“ s podporo naložbam, usmerjenim v izboljšanje učinkovitosti pri „predelavi“ in trženju.

38 Iz razlikovanja, ki ga je uporabil zakonodajalec Unije, in vseh pojasnil, navedenih v členih 26 in 28 ter uvodnih izjavah 21 in 23 Uredbe št. 1698/2005, izhaja, da je treba v normativnem okviru te uredbe „kmetijsko gospodarstvo“ v smislu členov 20(b),(i) in 26 te uredbe razumeti kot gospodarstvo, dejavnost katerega je proizvodnja osnovnih kmetijskih proizvodov (glej tudi v tem smislu v zvezi z prejšnjimi uredbami, ki se nanašajo na obe vrsti tu obravnavanih podpor, sodbo Cattaneo Adorno/Komisija, 107/80, EU:C:1981:127, točki 19 in 21).

39 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da podjetje, kot je družba Szatmári Malom, ki ne proizvaja osnovnih kmetijskih proizvodov, ampak upravlja mlinske obrate, v katerih take proizvode predeluje, ni „kmetijsko gospodarstvo“ v smislu člena 26 Uredbe št. 1698/2005.

40 Vendar tako podjetje spada na področje uporabe členov 20(b)(iii) in 28(1) te uredbe in je zato lahko upravičeno do podpore na podlagi teh določb.

41 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 26(1)(a) Uredbe št. 1698/2005 razlagati tako, da pojem izboljšanja splošne učinkovitosti kmetijskega gospodarstva v smislu navedene določbe ne more zajemati aktivnosti, s katero podjetje, katerega dejavnost je upravljanje mlinskih obratov, zapre prejšnje obrate in jih nadomesti z novim mlinskim obratom, pri čemer ne poveča obstoječe zmogljivosti.

Drugo vprašanje

42 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člena 20(b)(iii) in 28(1)(a) Uredbe št. 1698/2005 razlagati tako, da aktivnost, s katero podjetje zapre prejšnje mlinske obrate in jih nadomesti z novim mlinskim obratom, pri čemer ne poveča obstoječe zmogljivosti, lahko izboljša splošno učinkovitost podjetja v smislu člena 28(1)(a) te uredbe.

43 V zvezi s tem je bilo v točki 40 te sodbe že navedeno, da podjetje, ki upravlja enega ali več mlinskih obratov in je torej dejavno v sektorju predelave osnovnih kmetijskih proizvodov, lahko spada na področje uporabe navedenih določb in prejema podporo na podlagi teh določb. Poleg tega ni sporno, da je aktivnost, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, materialna naložba, ki izpolnjuje pogoj, da se nanaša na predelavo proizvodov iz Priloge I k Pogodbi in ki ga določa člen 28(1)(b) Uredbe št. 1698/2005.

44 Glede vprašanja, ali taka aktivnost lahko pomeni „izboljšanje splošne učinkovitosti“ navedenega podjetja v smislu člena 28(1)(a) navedene uredbe, je treba ugotoviti, da besedilo navedenega člena 28(1) nikakor ne določa, da bi bilo treba podpore, ki jih določa, izključiti, če zadevno podjetje tako izboljšavo učinkovitosti doseže s tem, da enega ali več obstoječih predelovalnih obratov nadomesti z novim obratom.

45 Kot je med drugim pravilno navedla Komisija, take ozke razlage členov 28(1) Uredbe št. 1698/2005 tudi ne bi bilo mogoče upravičiti ob upoštevanju ciljev te določbe.

46 Iz členov 20(b)(iii) in 28(1) Uredbe št. 1698/2005 je ob upoštevanju njenih uvodnih izjav 13, 20 in 23 namreč razvidno, da je namen ukrepov pomoči iz navedenih določb izboljšanje predelave osnovnih kmetijskih proizvodov s podporo naložb, katerih cilj je povečati učinkovitost sektorja predelave, da bi se dodala vrednost kmetijskim proizvodom in prispevalo k doseganju cilja navedene uredbe, ki vključuje izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja.

47 Očitno pa je, da izboljšanje učinkovitosti predelovalnega podjetja, ki upravlja mlinske obrate ali mlinski obrat, ki nastane kot nadomestitev obstoječih obratov z novim obratom, lahko prispeva k uresničevanju takih ciljev.

48 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 20(b)(iii) in 28(1)(a) Uredbe št. 1698/2005 razlagati tako, da aktivnost, s katero podjetje zapre prejšnje mlinske obrate in jih nadomesti z novim mlinskim obratom, pri čemer ne poveča obstoječe zmogljivosti, lahko izboljša splošno učinkovitost podjetja v smislu navedenega člena 28(1)(a).

Tretje vprašanje

49 Najprej je treba opozoriti, da člen 6(3) odredbe št. 47 določa, da se lahko glede mlinskih obratov podpora za dodajanje vrednosti kmetijskim proizvodom dodeli zgolj za aktivnosti posodabljanja njihovih obstoječih zmogljivosti.

50 Glede razloga za to omejitev je – čeprav se predložitveno sodišče v zvezi s tem v vprašanju na splošno sklicuje na ekonomske razloge, ki upravičujejo izključitev nekaterih razvojnih ukrepov – iz navedb v predložitveni odločbi, ki so povzete v točki 18 te sodbe, razvidno, da je razlog za navedeno omejitev v bistvu nespodbujanje večanja števila delujočih mlinskih obratov.

51 Madžarska vlada, ki je bila glede tega vprašana na obravnavi, je potrdila, da je dejanski namen navedene omejitve izognitev temu, da bi se z dodeljevanjem podpor spodbudilo nastajanje dodatnih predelovalnih zmogljivosti v sektorju mlinarstva.

52 Madžarska vlada in Komisija sta v zvezi s tem navedli tudi, da je iz madžarskega programa razvoja podeželja, sprejetega na podlagi člena 18 Uredbe št. 1698/2005, razvidno, da je za sektor mlinarstva v navedeni državi članici značilno, da obstoječe zmogljivosti niso izkoriščene.

53 Glede na navedeno je treba tretje vprašanje razumeti, kot da se z njim v bistvu sprašuje, ali je treba člen 28(1)(a) Uredbe št. 1698/2005 razlagati tako, da nasprotuje sprejetju nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki uvaja podporo za dodajanje vrednosti kmetijskim proizvodom, ki se glede podjetij, ki upravljajo mlinske obrate, lahko dodeli zgolj za aktivnosti, katerih namen je posodabljanje obstoječih zmogljivosti navedenih mlinskih obratov, ne pa za aktivnosti, ki vključujejo gradnjo novih zmogljivosti.

54 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da čeprav imajo določbe uredb zaradi svoje narave in vloge v sistemu virov prava Unije v nacionalnih pravnih redih praviloma neposredni učinek, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti ukrepe za izvajanje, bi morale države članice za izvajanje nekaterih določb navedenih uredb te ukrepe vseeno sprejeti (glej zlasti sodbo Ketelä, EU:C:2012:673, točka 35 in navedena sodna praksa).

55 Glede tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko države članice sprejmejo ukrepe za izvajanje uredbe, če ti ne ovirajo njene neposredne uporabljivosti, če ne prikrivajo značilnosti akta Skupnosti in če določajo natančno izvajanje diskrecijske pravice, ki jim jo podeljuje ta uredba, vse v mejah njenih določb (glej zlasti sodbo Ketelä, EU:C:2012:673, točka 36 in navedena sodna praksa).

56 Natančneje, glede Uredbe št. 1698/2005 je bilo v točki 27 te sodbe že poudarjeno, da je iz njene uvodne izjave 61 in člena 71(3) razvidno, da se pravila o upravičenosti izdatkov praviloma določijo na nacionalni ravni ob upoštevanju posebnih pogojev, ki so v tej uredbi določeni za nekatere ukrepe za razvoj podeželja.

57 V obravnavanem primeru je zahteva iz člena 28(1)(a) Uredbe št. 1698/2005, ki se nanaša na to, da nameravana aktivnost zagotavlja izboljšanje splošne učinkovitosti podjetja, nedvomno tak poseben pogoj in torej pogoj upravičenosti do podpore, ki jo določa ta določba.

58 Vendar iz navedene zahteve nikakor ne izhaja, da mora glede vsake vrste naložbe, ki omogoča predelovalnemu podjetju, kakršno je podjetje, ki upravlja enega ali več mlinskih obratov, izboljšanje splošne učinkovitosti, obstajati možnost prejetja podpore na podlagi navedene določbe.

59 Poudariti je namreč treba, da so glede financiranja v okviru Uredbe št. 1698/2005, kot je med drugim razvidno iz njenih členov 16 in 18, države članice pozvane, naj sprejmejo lastne programe razvoja podeželja, ki med drugim vsebujejo informacije o ukrepih, predlaganih za vsako os, in njihov opis, pri čemer morajo biti ti programi nato obravnavani v postopkih ocene in odobritve iz navedenega člena 18.

60 V tem okviru in kot je opozorjeno v točkah 55 in 56 te sodbe, imajo države članice med drugim možnost, da za dodelitev finančne podpore iz EKSRP določijo pogoje upravičenosti, ki so dodani pogojem, razvidnim iz določb Uredbe št. 1698/2005, če pri tem določijo natančno izvajanje diskrecijske pravice, ki jim jo podeljuje ta uredba, in ostanejo v mejah njenih določb.

61 V obravnavanem primeru in kot je razvidno iz točk od 49 od 51 te sodbe, so madžarske oblasti s sprejetjem člena 6(3) odredbe št. 47 določile, da se lahko podpora za dodajanje vrednosti kmetijskim proizvodom, kakršna je določena v členu 28(1)(a) Uredbe št. 1698/2005, glede mlinskih obratov podeli izključno za aktivnosti posodabljanja njihovih obstoječih zmogljivosti, da se s tem v bistvu izogne temu, da bi se s takšnimi podporami v tem sektorju dejavnosti spodbudilo povečanje obstoječih zmogljivosti.

62 Vendar iz podatkov spisa, predloženega Sodišču, nikakor ni razvidno, da so madžarski organi s tem, da so določili tak pogoj upravičenosti do zadevne podpore, prekoračili široko polje proste presoje, ki jim je dano z navedeno uredbo, da bi se med drugim in kot je poudarjeno v izjavi 11 te uredbe, upoštevala raznolikost razmer zadevnih območij, niti da niso ostali v mejah določb te uredbe.

63 V zvezi s tem je med drugim iz pojasnil, ki sta jih predložili madžarska vlada in Komisija ter ki so navedena v točki 52 te sodbe, razvidno, da je tako omejitev v obravnavanem primeru mogoče pojasniti s tem, da je za sektor mlinarstva v navedeni državi članici značilno, da obstoječe zmogljivosti niso izkoriščene.

64 Vendar kot poudarja predložitveno sodišče, je posebnost aktivnosti iz postopka v glavni stvari, da se z gradnjo novega mlinskega obrata, ki jo ta postopek vključuje, nadomestijo obstoječi mlinski obrati, ki se zaprejo, pri čemer navedena aktivnost ne pomeni povečanja obstoječih zmogljivosti.

65 V zvezi s tem je treba glede podpore, ki se dodeli na podlagi Uredbe št. 1698/2005, poudariti, da se določbe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah na podlagi njenega člena 51(1) uporabljajo za države članice, kadar te izvajajo pravo Unije. Države članice morajo pri takem izvajanju zagotoviti tudi spoštovanje splošnih načel tega prava, kot je med drugim načelo enakega obravnavanja iz člena 20 te listine (sklep Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, točka 17 in navedena sodna praksa).

66 Vendar na podlagi ustaljene sodne prakse načelo enakega obravnavanja zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno (glej zlasti sodbi Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 23 in navedena sodna praksa, ter Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, točka 29 in navedena sodna praksa).

67 V zvezi s tem je treba značilnosti različnih položajev in tako njihovo primerljivost med drugim utemeljiti in presojati ob upoštevanju predmeta in namena akta, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje (glej zlasti sodbo IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, točki 52 in 53 ter navedena sodna praksa).

68 Glede cilja, ki se v obravnavanem primeru uresničuje s pogojem upravičenosti iz postopka v glavni stvari, je bilo že poudarjeno, da je usmerjen v zagotavljanje, da zadevni sistem podpore prispeva k izboljšanju splošne učinkovitosti podjetij, ki delujejo v sektorju mlinarstva, pri čemer se izogiba spodbujanju gradnje novih zmogljivosti v sektorju, za katerega je značilno, da obstoječe zmogljivosti v njem niso izkoriščene.

69 S pridržkom končne presoje, ki jo mora v zvezi s tem opraviti predložitveno sodišče, pa je glede na tak cilj mogoče šteti, da je okoliščina, v kateri se enega ali več mlinskih obratov zapre zato, da se nadomestijo z novim mlinskim obratom, pri čemer se obstoječe zmogljivosti ne povečajo, primerljiva z okoliščino, v kateri se že obstoječi mlinski obrati posodobijo, tako da bi izključitev prve okoliščine iz upravičenosti do navedenega sistema podpore pomenila kršenje načela enakega obravnavanja.

70 Nazadnje, v teh okoliščinah je treba opozoriti, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalna sodišča pri uporabi nacionalnega prava to pravo dolžna razlagati tako, da se, kolikor je mogoče, zagotovi skladnost s pravom Unije. Ta obveznost skladne razlage nacionalnega prava je dejansko neločljivo povezana s sistemom Pogodbe DEU, ker nacionalnim sodiščem omogoča, da v okviru svoje pristojnosti zagotovijo polni učinek prava Unije, kadar odločajo v sporih, ki so jim predloženi (glej zlasti sodbo Rusedespred, C-138/12, EU:C:2013:233, točka 37 in navedena sodna praksa).

71 Glede na navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 28(1)(a) Uredbe št. 1698/2005 razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje sprejetju nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki določa podporo za dodajanje vrednosti kmetijskim proizvodom, ki se v zvezi s podjetji, ki upravljajo mlinske obrate, lahko dodeli zgolj za aktivnosti, katerih namen je posodabljanje obstoječih zmogljivosti navedenih mlinskih obratov, ne pa za aktivnosti, ki vključujejo gradnjo novih zmogljivosti. Vendar mora nacionalno sodišče v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, v katerih se enega ali več mlinskih obratov zapre, da se nadomestijo z novim mlinskim obratom, pri čemer se obstoječe zmogljivosti ne povečajo, zagotoviti, da se taka zakonodaja uporablja tako, da se zagotovi spoštovanje načela enakega obravnavanja.

Stroški

72 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Člen 26(1)(a) Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) je treba razlagati tako, da pojem izboljšanja splošne učinkovitosti kmetijskega gospodarstva v smislu navedene določbe ne more zajemati aktivnosti, s katero podjetje, katerega dejavnost je upravljanje mlinskih obratov, zapre prejšnje obrate in jih nadomesti z novim mlinskim obratom, pri čemer ne poveča obstoječe zmogljivosti.**

2. **Člena 20(b)(iii) in 28(1)(a) Uredbe št. 1698/2005 je treba razlagati tako, da aktivnost, s katero podjetje zapre prejšnje mlinske obrate in jih nadomesti z novim mlinskim obratom, pri čemer ne poveča obstoječe zmogljivosti, lahko izboljša splošno učinkovitost podjetja v smislu navedenega člena 28(1)(a).**

3. **Člen 28(1)(a) Uredbe št. 1698/2005 je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje sprejetju nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki določa podporo za dodajanje vrednosti kmetijskim proizvodom, ki se v zvezi s podjetji, ki upravljajo mlinske obrate, lahko dodeli zgolj za aktivnosti, katerih namen je posodabljanje obstoječih**

zmogljivosti navedenih mlinskih obratov, ne pa za aktivnosti, ki vključujejo gradnjo novih zmogljivosti. Vendar mora nacionalno sodišče v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v katerih se en ali več mlinskih obratov zapre, da se nadomestijo z novim mlinskim obratom, pri čemer se obstoječe zmogljivosti ne povečajo, zagotoviti, da se taka zakonodaja uporablja tako, da se zagotovi spoštovanje načela enakega obravnavanja.

Podpisi