



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 15 maja 2014 r. *

Rolnictwo — EFRROW — Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 — Artykuły 20, 26 i 28 — Wsparcie na modernizację gospodarstw rolnych i wsparcie na rzecz zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych i leśnych — Warunki zakwalifikowania — Kompetencje państw członkowskich — Wsparcie na modernizację istniejącej wydajności zakładów młynarskich — Zakłady młynarskie zastąpione przez jeden nowy zakład młynarski bez zwiększenia wydajności — Wykluczenie — Zasada równego traktowania

W sprawie C-135/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Kúria (Węgry) postanowieniem z dnia 31 stycznia 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 marca 2013 r., w postępowaniu:

Szatmári Malom Kft.

przeciwko

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: M. Safjan, prezes izby, A. Prechal (sprawozdawca) i K. Jürimaë, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 marca 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Szatmári Malom Kft. przez F. Simonné dr. Zsúnyi, ügyvéd,
- w imieniu Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve przez A. Ivanovits, ügyvéd,
- w imieniu rządu węgierskiego przez Z. Fehéra oraz K. Szíjjártó, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego przez I. Chalkiasa oraz X. Basakou, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: węgierski.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Siposa, J. Aquilinę oraz V. Bottkę, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 20 lit. b), art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277, s. 1).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Szatmári Malom Kft. (zwaną dalej „Szatmári Malom”) a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (urzędem ds. rolnictwa i rozwoju wsi) w przedmiocie wydanej przez ten urząd decyzji odmawiającej przyznania Szatmári Malom wsparcia z EFRROW.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 W motywach 9, 11, 13, 20, 21, 23 i 61 rozporządzenia nr 1698/2005 wskazano:
„(9) Na podstawie strategicznych wytycznych każde państwo członkowskie powinno przygotować krajowy plan strategiczny rozwoju obszarów wiejskich, stanowiący podstawę odniesienia dla przygotowania programów rozwoju obszarów wiejskich [...].
[...]
(11) W celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich niezbędne jest skupienie się na ograniczonej liczbie zasadniczych celów na poziomie wspólnotowym, dotyczących konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, gospodarowania gruntami, środowiska naturalnego, jakości życia i różnicowania działalności na tych obszarach, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji, od wyludniających się i podupadających oddalonych obszarów wiejskich aż po podmiejskie obszary wiejskie znajdujące się pod rosnącą presją centrów miejskich.
[...]
(13) Aby osiągnąć cel poprawy konkurencyjności sektorów rolnictwa i leśnictwa, ważne jest stworzenie wyraźnych strategii rozwoju zmierzających do wzmocnienia i dostosowania potencjału ludzkiego, kapitału rzeczowego oraz jakości produkcji rolnej.
[...]
(20) W odniesieniu do kapitału rzeczowego należy udostępnić szereg środków dotyczących modernizacji gospodarstw rolnych, podwyższenia wartości gospodarczej lasów, zwiększania wartości dodanej produktów rolnych i leśnych, wspierania rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i żywnościowym oraz w sektorze leśnym, poprawy i rozwoju infrastruktury rolnej i leśnej, przywrócenia potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych oraz wprowadzenia właściwych środków zapobiegawczych.

(21) Celem wspólnotowej pomocy dla inwestycji w gospodarstwa rolne jest modernizacja gospodarstw rolnych w celu poprawy ich sytuacji ekonomicznej poprzez lepsze wykorzystanie czynników produkcji, w tym wprowadzenie nowych technologii i innowacji, ukierunkowanie na jakość, produkty organiczne i różnicowanie w ramach gospodarstwa rolnego i poza nim, z uwzględnieniem sektorów nieżywnościowych oraz roślin energetycznych, jak również poprawienie statusu gospodarstw rolnych pod względem środowiska naturalnego, bezpieczeństwa pracy, higieny oraz dobrostanu zwierząt [...].

[...]

(23) Powinno zachęcać się do usprawnień w przetwarzaniu i obrocie podstawowymi produktami rolnymi i leśnymi poprzez wsparcie inwestycji, których celem jest poprawa wydajności w sektorze przetwórczym i handlowym, promowanie przetwórstwa produkcji rolnej i leśnej do celów energii odnawialnej, wprowadzanie nowych technologii i innowacji, otwieranie nowych możliwości rynkowych dla produktów rolnych i leśnych, położenie nacisku na jakość, poprawę efektywności w zakresie środowiska naturalnego, bezpieczeństwa pracy, higieny oraz dobrostanu zwierząt, w odpowiednich przypadkach, poprzez ukierunkowanie, co do zasady, na mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa i inne przedsiębiorstwa o określonym rozmiarze, które mają większe możliwości dodania wartości do produktów lokalnych [...].

[...]

(61) Zgodnie z zasadą pomocniczości i z zastrzeżeniem wyjątków powinny istnieć przepisy krajowe dotyczące kwalifikowalności wydatków”.

4 Artykuł 2 lit. c)–e) rozporządzenia nr 1698/2005 zawiera następujące definicje:

„[...]

c) »osie«: spójna grupa środków, których wdrożenie prowadzi bezpośrednio do osiągnięcia szczegółowych celów i przyczynia się do realizacji jednego lub więcej celów określonych w art. 4;

d) »środek«: zespół operacji przyczyniających się do wykonania osi [...];

e) »operacja«: projekt, umowa lub porozumienie, lub inne działanie wybrane zgodnie z kryteriami ustanowionymi dla danego programu rozwoju obszarów wiejskich i wykonywane przez jednego lub wielu beneficjentów, w sposób pozwalający na osiągnięcie celów określonych w art. 4”.

5 Artykuł 11 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie przedkłada krajowy plan strategiczny, wskazując priorytety działania EFFROW oraz danego państwa członkowskiego, uwzględniając strategiczne wytyczne Wspólnoty, ich szczegółowe cele, wkład EFFROW i inne środki finansowe.

2. [...] [Plan ten jest] wdrażany poprzez programy rozwoju obszarów wiejskich”.

6 Artykuł 15 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia przewiduje:

„EFFROW działa w państwach członkowskich poprzez programy rozwoju obszarów wiejskich. Programy te wdrażają strategię rozwoju obszarów wiejskich poprzez szereg środków zgrupowanych zgodnie z osiami określonymi w tytule IV [...]”.

7 Artykuł 16 lit. c) rozporządzenia nr 1698/2005 stanowi:

„Każdy program rozwoju obszarów wiejskich obejmuje:

[...]

c) Informacje na temat osi i środków proponowanych dla każdej osi oraz ich opis [...]”.

8 Artykuł 18 tego rozporządzenia przewiduje:

„1. Programy rozwoju obszarów wiejskich ustanawia państwo członkowskie [...].

[...]

3. Komisja ocenia wnioskowane programy na podstawie ich spójności ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty, krajowym planem strategicznym oraz niniejszym rozporządzeniem.

W przypadku gdy Komisja uzna, że program rozwoju obszarów wiejskich nie jest spójny ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty, krajowym planem strategicznym lub niniejszym rozporządzeniem, żąda, aby państwo członkowskie dokonało odpowiedniego przeglądu wnioskowanego programu.

4. Każdy program rozwoju obszarów wiejskich jest zatwierdzany zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 90 ust. 2”.

9 W ramach systemu wsparcia osi 1, zatytułowanej „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, art. 20 tego rozporządzenia stanowi:

„Wsparcie ukierunkowane na konkurencyjność sektora rolnego i leśnego dotyczy:

[...]

b) środków mających na celu restrukturyzację i rozwój kapitału rzeczowego i wspieranie innowacji poprzez:

i) modernizację gospodarstw rolnych;

[...]

iii) zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych;

[...]”.

10 Artykuł 26 rozporządzenia nr 1698/2005, zatytułowany „Modernizacja gospodarstw rolnych”, stanowi w ust. 1:

„Wsparcia, o którym mowa w art. 20 lit. b) ppkt (i), udziela się rolnikom z tytułu materialnych lub niematerialnych inwestycji, które:

a) poprawiają ogólne wyniki gospodarstwa rolnego [...]”.

- 11 Artykuł 28 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zwiększanie wartości dodanej produktów rolnych i leśnych”, stanowi w ust. 1:

„Wsparcia, o którym mowa w art. 20 lit. b) ppkt (iii), udziela się z tytułu materialnych lub niematerialnych inwestycji, które:

a) poprawiają ogólne wyniki przedsiębiorstwa;

b) dotyczą:

— przetwarzania lub obrotu produktami objętymi załącznikiem I do traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa oraz przetwarzania lub obrotu produktami leśnymi [...]

[...]”.

- 12 Artykuł 71 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowi:

„Zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków ustala się na poziomie krajowym, z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu dla niektórych środków rozwoju obszarów wiejskich”.

Prawo węgierskie

- 13 Zgodnie z § 1 Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a mezőgazdasági termékek értéknöveléséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 47/2008 (IV. 17.) FVM rendelet (rozporządzenia nr 47/2008 ministra rolnictwa i rozwoju wsi zawierającego szczególne przepisy dotyczące wsparcia na rzecz zwiększania wartości dodanej produktów rolnych przez EFRROW) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 47”):

„Wsparcie ma na celu zwiększenie ogólnych wyników i konkurencyjności gospodarstw rolnych i zakładów przetwórstwa spożywczego, poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny żywności oraz zmniejszenie obciążeń dla środowiska naturalnego poprzez usprawnienia w przetwarzaniu produktów rolnych i w obrocie nimi lub poprzez wprowadzanie nowych produktów, procesów i technologii”.

- 14 Paragraf 6 ust. 3 rozporządzenia nr 47 stanowi:

„W przypadku produktów objętych podpozycjami [Nomenklatury scalonej (CN)], których kody rozpoczynają się od 0203, 0401 lub od 1101 do 1104, lub objętych podpozycjami pomiędzy CN 0206 30 00 a 0206 80 10 lub pomiędzy 0207 11 10 a 0207 14 99, w odniesieniu do zakładów młynarskich, przetwarzania mleka płynnego i rozbioru mięsa wsparcie może być przyznane tylko na operacje mające na celu modernizację istniejącej wydajności”.

- 15 Zgodnie z § 12 wspomnianego rozporządzenia:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia niezbędne przepisy wykonawcze do art. 26 i 28 rozporządzenia [nr 1698/2005]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 16 W dniu 30 listopada 2009 r. Szatmári Malom złożyła wniosek o wsparcie na rzecz zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych. Zgodnie z tym wnioskiem Szatmári Malom planowała budowę nowego zakładu młynarskiego w Veszprém-Kádárta (Węgry), łącząc wydajność trzech istniejących zakładów młynarskich, do których zamknięcia jednocześnie przystąpiono.
- 17 Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve odmówił uwzględnienia wspomnianego wniosku ze względu na to, że zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia nr 47 wsparcie mogło być przyznane tylko na modernizację istniejących zakładów młynarskich, a nie na budowę nowego zakładu młynarskiego w nowym miejscu.
- 18 Szatmári Malom wniosła skargę na tę decyzję do Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság (sądu okręgowego w Jász-Nagykun-Szolnok). Szatmári Malom, przyznając, że rozpatrywane uregulowanie krajowe ma na celu uniknięcie zwiększenia liczby zakładów młynarskich, utrzymywała w uzasadnieniu tej skargi, że wykorzystanie wydajności zwolnionej przez trzy zamknięte zakłady młynarskie powinno w niniejszej sprawie umożliwić jej prowadzenie istniejącej wcześniej działalności produkcyjnej w nowocześniejszych warunkach, co skutkuje poprawą ogólnych wyników przedsiębiorstwa.
- 19 Wspomniana skarga została oddalona wyrokiem wydanym przez Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság w dniu 14 listopada 2011 r. Sąd ten uznał, że § 1 i § 6 ust. 3 rozporządzenia nr 47 nie mogą być interpretowane w ten sposób, iż drugi z tych przepisów umożliwia również przyznanie wsparcia na programy rozwoju obszarów wiejskich realizowane za pomocą zdolności produkcyjnej uwolnionej przez zamknięcie istniejących zakładów młynarskich. W tym względzie sąd ów w szczególności zaznaczył, że w § 12 rozporządzenia nr 47 podkreślono, iż ustalono w nim warunki wykonania art. 26 i 28 rozporządzenia nr 1698/2005 i że jego art. 20 lit. b) ppkt (i), do którego odsyła wspomniany art. 26, zapewnia wdrożenie środków modernizacyjnych, lecz nie budowę nowych zakładów produkcyjnych.
- 20 Szatmári Malom w uzasadnieniu odwołania, jakie wniosła od powyższego wyroku do Kúria, twierdzi przede wszystkim, że wyrok ten opiera się na błędnej interpretacji rozporządzenia nr 1698/2005. Utrzymuje ona w szczególności, że Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság niesłusznie powołał się na art. 20 lit. b) ppkt (i) tego rozporządzenia, ponieważ wniosek o sporne wsparcie został wniesiony nie z tytułu modernizacji gospodarstwa rolnego, o którym mowa w tym przepisie, lecz z tytułu zwiększania wartości dodanej produktów rolnych, która to sytuacja objęta jest tylko art. 28 wspomnianego rozporządzenia, przewidującym przyznanie wsparcia mającego na celu poprawę ogólnych wyników przedsiębiorstwa.
- 21 Zdaniem Szatmári Malom przedsięwzięcie będące przedmiotem postępowania głównego spełnia wymogi ustanowione przez art. 28, skutkiem czego tylko interpretacja rozporządzenia nr 47 prowadząca do przyznania wnioskowanego wsparcia mogłaby zapewnić na podstawie zasady pierwszeństwa prawa Unii zgodność wspomnianego rozporządzenia z przepisami rozporządzenia nr 1698/2005.
- 22 Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve ze swej strony podnosi, że jego decyzja była oparta tylko na rozporządzeniu nr 47, efektem czego Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság nie musiał interpretować przepisów rozporządzenia nr 1698/2005. Według wspomnianego urzędu § 6 ust. 3 rozporządzenia nr 47 jest w każdym wypadku zgodny z rozporządzeniem nr 1698/2005.

23 W tych okolicznościach Kúria postanowiła zatem zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy okoliczność, że przedsiębiorca bez zwiększania istniejącej wydajności i po zamknięciu dawnych [starych] zakładów chce otworzyć nowy zakład, można objąć pojęciem ogólnej poprawy wyników gospodarstwa rolnego określonym w art. 26 ust. 1 lit. a) [rozporządzenia nr 1698/2005]?
- 2) Czy inwestycję, której dokona skarżąca, można uznać za inwestycję mającą na celu ogólną poprawę wyników przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 20 lit. b) ppkt (iii) i art. 28 ust. 1 lit. a) [rozporządzenia nr 1698/2005]?
- 3) Czy § 6 ust. 3 [rozporządzenia nr 47] jest zgodny z art. 28 ust. 1 lit. a) [rozporządzenia nr 1698/2005] w zakresie, w jakim w odniesieniu do zakładów młynarskich wsparcie przyznawane jest tylko na transakcje mające na celu modernizację istniejącej wydajności? Czy [rozporządzenie to] umożliwia krajowemu prawodawcy wykluczenie wsparcia w odniesieniu do określonych rodzajów rozwoju ze względów ekonomicznych?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 24 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 26 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie ogólnej poprawy wyników gospodarstwa rolnego w rozumieniu wspomnianego przepisu może obejmować operację, przez którą przedsiębiorstwo zajmujące się działalnością polegającą na prowadzeniu zakładów młynarskich zamyka stare zakłady młynarskie, aby zastąpić je nowym zakładem bez zwiększania istniejącej wydajności.
- 25 Na wstępie należy podkreślić, że jak wynika z samego brzmienia art. 26 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005, przepis ten, podobnie zresztą jak art. 20 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 1698/2005, którego zakres określony jest bliżej tym pierwszym przepisem, dotyczy „gospodarstw rolnych”.
- 26 Komisja w swych uwagach twierdzi w tym względzie, że zakłady młynarskie nie mogą być uznawane za gospodarstwa rolne w rozumieniu wspomnianych przepisów, a zatem przepisy te nie mogą mieć zastosowania wobec operacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.
- 27 W tym względzie tytułem wstępu należy przypomnieć, że jak wynika z motywu 61 i z art. 71 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005, o ile zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków ustala się co do zasady na poziomie krajowym, o tyle jest tak jednakże z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w tym rozporządzeniu dla niektórych środków rozwoju obszarów wiejskich (wyrok Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, pkt 38).
- 28 Przewidziane w art. 20 lit. b) ppkt (i) i w art. 26 rozporządzenia nr 1698/2005 wsparcie na modernizację gospodarstw rolnych dotyczy takiego środka, a przesłanka kwalifikowalności związana z okolicznością, by wsparcie było przyznane „gospodarstwu rolnemu”, stanowi szczególny warunek tego środka.
- 29 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno ze względów jednolitego stosowania prawa Unii, jak i z zasady równości wynika, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia swego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii Europejskiej autonomiczną i jednolitą wykładnię (zob. w szczególności wyrok Ketelä, EU:C:2012:673, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 30 Pojęcie gospodarstwa rolnego nie jest zdefiniowane w rozporządzeniu nr 1698/2005.
- 31 W tych okolicznościach ustalenie znaczenia i zakresu pojęć, których definicji prawo Unii nie zawiera, powinno być dokonywane zgodnie z ich zwyczajowym znaczeniem w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w którym są one użyte, oraz celów uregulowania, którego są częścią (wyrok Ketelä, EU:C:2012:673, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Co się tyczy pojęć użytych w art. 26 rozporządzenia nr 1698/2005, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż zakres wyrażenia takiego jak „gospodarstwo rolne” może w szczególności zmieniać się w zależności od szczególnych celów realizowanych przez dane przepisy Unii (zob. wyrok Azienda Avicola Sant’Anna, 85/77, EU:C:1978:38, pkt 9).
- 33 W odniesieniu do kontekstu, w jaki wpisuje się powyższy przepis, z motywów 13 i 20 rozporządzenia nr 1698/2005 oraz z art. 20 lit. b) ppkt (i) i (iii) tego rozporządzenia wynika, że wyszczególniając różne rodzaje środków mających na celu wzmocnienie i dostosowanie kapitału rzeczowego, prawodawca Unii w szczególności dokonał rozróżnienia pomiędzy środkami dotyczącymi modernizacji gospodarstw rolnych i środkami dotyczącymi zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych.
- 34 Te dwa rodzaje operacji są ponadto przedmiotem dwóch odmiennych przepisów, a mianowicie art. 26 i 28 rozporządzenia nr 1698/2005, mających na celu określenie niektórych cech, jakie powinny odpowiednio wykazywać wspomniane operacje.
- 35 W tym względzie w art. 26 rozporządzenia nr 1698/2005 wskazano, że operacjami mogącymi kwalifikować się do wsparcia dotyczącego modernizacji gospodarstw rolnych są materialne lub niematerialne inwestycje, które w szczególności poprawiają „ogólne wyniki gospodarstwa rolnego”, podczas gdy w art. 28 tego rozporządzenia dookreślono, iż operacjami mogącymi kwalifikować się do wsparcia dotyczącego zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych są materialne lub niematerialne inwestycje, które poprawiają „ogólne wyniki przedsiębiorstwa” i dotyczą w szczególności „przetwarzania lub obrotu produktami [rolnymi] objętymi załącznikiem I do traktatu”.
- 36 Ponadto należy podkreślić, że motyw 21 rozporządzenia nr 1698/2005 kwalifikuje jako wsparcie dotyczące modernizacji gospodarstw rolnych, określone w art. 20 lit. b) ppkt (i) i w art. 26 tego rozporządzenia, „pomoc [...] dla inwestycji w gospodarstwa rolne” i powołuje się szczególnie w tym względzie na lepsze wykorzystanie „czynników produkcji” i na konieczność ukierunkowania na „produkty organiczne” oraz „różnicowanie w ramach gospodarstwa rolnego i poza nim, z uwzględnieniem sektorów nieżywnościowych oraz roślin energetycznych”.
- 37 W motywie 23 wspomnianego rozporządzenia, związanym ze wsparciem na rzecz zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych, sprecyzowano, że rzeczne wsparcie ma na celu zachęcanie do usprawnień w „przetwarzaniu” „podstawowych produktów rolnych” i w obrocie nimi poprzez wsparcie inwestycji mających w szczególności na celu poprawę wydajności w sektorze „przetwórczym” i handlowym.
- 38 Z dokonanego w ten sposób przez prawodawcę Unii rozróżnienia i ze wszystkich szczegółowych wyjaśnień wymienionych w art. 26 i 28 oraz w motywach 21 i 23 rozporządzenia nr 1698/2005 wynika, że w ramach kontekstu normatywnego ustanowionego tym rozporządzeniem przez „gospodarstwo rolne” należy rozumieć, zgodnie z art. 20 lit. b) ppkt (i) i z art. 26 tego rozporządzenia, gospodarstwo prowadzące działalność w zakresie produkcji podstawowych produktów rolnych (zob. także podobnie, w odniesieniu do wcześniej obowiązujących przepisów związanych z dwoma badanymi tu rodzajami wsparcia, wyrok Cattaneo Adorno/Komisja, 107/80, EU:C:1981:127, pkt 19, 20).
- 39 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przedsiębiorstwo takie jak Szatmári Malom, które nie wytwarza podstawowych produktów rolnych, lecz prowadzi zakłady młynarskie, w których przetwarza takie produkty, nie stanowi „gospodarstwa rolnego” w rozumieniu art. 26 rozporządzenia nr 1698/2005.

- 40 Jednak przedsiębiorstwo takie objęte jest zakresem stosowania art. 20 lit. b) ppkt (iii) i art. 28 ust. 1 tego rozporządzenia, a zatem może korzystać ze wsparcia na podstawie wspomnianych przepisów.
- 41 Z powyższych względów na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 26 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 należy interpretować w ten sposób, iż pojęcie ogólnej poprawy wyników gospodarstwa rolnego w rozumieniu wspomnianego przepisu nie może obejmować operacji, przez którą przedsiębiorstwo zajmujące się działalnością polegającą na prowadzeniu zakładów młynarskich zamyka stare zakłady młynarskie, aby zastąpić je nowym zakładem bez zwiększania istniejącej wydajności.

W przedmiocie pytania drugiego

- 42 W pytaniu drugim sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 20 lit. b) ppkt (iii) i art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 powinny być interpretowane w ten sposób, że operacja polegająca na zamknięciu starych zakładów młynarskich i zastąpieniu ich nowym zakładem młynarskim bez zwiększania istniejącej wydajności może poprawić ogólne wyniki przedsiębiorstwa w rozumieniu wspomnianego art. 28 ust. 1 lit. a) omawianego rozporządzenia.
- 43 W tym względzie zauważono już w pkt 40 niniejszego wyroku, że przedsiębiorstwo, które prowadzi jeden zakład młynarski lub kilka takich zakładów, a zatem prowadzi działalność w sektorze przetwarzania podstawowych produktów rolnych, może być objęte zakresem stosowania art. 20 lit. b) ppkt (iii) i art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 i może korzystać ze wsparcia na ich podstawie. Podobnie bezsporne jest, że operacja taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym stanowi materialną inwestycję, która spełnia warunek polegający na ustanowionym w art. 28 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1698/2005 związku z przetwarzaniem produktów określonych w załączniku I do traktatu.
- 44 W odniesieniu do kwestii, czy taka operacja może doprowadzić do „[poprawy] ogólnych wyników” wspomnianego przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 28 ust. 1 lit. a) omawianego rozporządzenia, należy zauważyć, że nic w brzmieniu wspomnianego art. 28 ust. 1 nie wskazuje, by przewidziane w nim wsparcie miało być wykluczone, w wypadkach gdy taka poprawa wyników jest osiągnięta przez dane przedsiębiorstwo dzięki zastąpieniu jednego lub wielu istniejących zakładów przetwórczych nowym zakładem.
- 45 Jak w szczególności słusznie podniosła Komisja, taka interpretacja zawężająca art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 nie może okazać się również zasadna na podstawie uwzględnienia celów realizowanych przez ten przepis.
- 46 Z art. 20 lit. b) ppkt (iii) i z art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 w związku z motywami 13, 20 i 23 tego rozporządzenia wynika bowiem, że środki wsparcia określone w wymienionych przepisach mają w szczególności na celu poprawę przetwarzania podstawowych produktów rolnych poprzez wsparcie inwestycji mających na celu poprawę wydajności w sektorze przetwórczym w celu zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych i przyczynienie się w ten sposób do osiągnięcia celu wspomnianego rozporządzenia polegającego na poprawie konkurencyjności sektora rolnictwa.
- 47 Oczywiście jest zaś, że otrzymana dzięki zastąpieniu istniejących zakładów nowym zakładem poprawa wyników przedsiębiorstwa przetwórczego prowadzącego jeden zakład młynarski lub wiele takich zakładów może przyczynić się do realizacji takich celów.

48 Z powyższych względów na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 20 lit. b) ppkt (iii) i art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 powinny być interpretowane w ten sposób, iż operacja polegająca na zamknięciu starych zakładów młynarskich i ich zastąpieniu nowym zakładem młynarskim bez zwiększania istniejącej wydajności może poprawić ogólne wyniki przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005.

W przedmiocie pytania trzeciego

49 Na wstępie należy przypomnieć, że § 6 ust. 3 rozporządzenia nr 47 przewiduje, iż wsparcie na rzecz zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych może w odniesieniu do zakładów młynarskich być przyznane tylko na operacje mające na celu modernizację istniejącej wydajności tych zakładów.

50 W odniesieniu do przyczyn tego ograniczenia i mimo że sąd odsyłający powołuje się w tym względzie w swym pytaniu w sposób ogólny na względy gospodarcze uzasadniające wykluczenie niektórych środków rozwoju, z informacji wynikającej z postanowienia odsyłającego i powtórzonej w pkt 18 niniejszego wyroku wynika, jak się okazuje, iż wspomniane ograniczenie można w istocie wyjaśnić wolą niewspierania zwiększania liczby działających zakładów młynarskich.

51 Rząd węgierski pytany o powyższą kwestię podczas rozprawy potwierdził ze swej strony, że wspomniane ograniczenie miało faktycznie na celu uniknięcie sytuacji, w której poprzez przyznawanie wsparcia wspomagano pojawianie się dodatkowych zdolności przetwórczych w sektorze młynarstwa.

52 Zarówno rząd węgierski, jak i Komisja ponadto podkreśliły w związku z powyższym, że z węgierskiego planu rozwoju obszarów wiejskich ustalonego na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 1698/2005 wynika, iż we wspomnianym państwie członkowskim sektor młynarstwa cechuje się istotnym niepełnym wykorzystaniem istniejącej wydajności.

53 W świetle powyższego pytanie trzecie należy rozumieć jako mające w istocie na celu ustalenie, czy art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 powinien być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on przyjęciu uregulowania krajowego takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, wprowadzającego wsparcie na rzecz zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych, które to wsparcie w odniesieniu do przedsiębiorstw prowadzących zakłady młynarskie może być przyznane tylko na rzecz operacji mających na celu modernizację istniejącej wydajności wspomnianych zakładów młynarskich, a nie operacji oznaczających utworzenie nowej wydajności.

54 W tym względzie należy również przypomnieć tytułem wstępu, że chociaż przepisy rozporządzeń mają z reguły, ze względu na sam swój charakter i swoją funkcję w systemie źródeł prawa Unii, bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez władze krajowe, wprowadzenie w życie niektórych ich przepisów może jednakże wymagać przyjęcia środków wykonawczych przez państwa członkowskie (zob. w szczególności wyrok Ketelä, EU:C:2012:673, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Z utrwalonego orzecznictwa wynika w tym względzie, że państwa członkowskie mogą przyjmować środki w celu wykonania rozporządzenia, jeżeli środki te nie stanowią przeszkody do bezpośredniego stosowania owego rozporządzenia ani nie maskują jego wspólnotowego charakteru oraz określają korzystanie z zakresu uznania przyznanego im na mocy tego rozporządzenia, przy zachowaniu granic wyznaczonych jego przepisami (zob. w szczególności wyrok Ketelä, EU:C:2012:673, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 56 Konkretnie w odniesieniu do rozporządzenia nr 1698/2005 w pkt 27 niniejszego wyroku przypomniano już, że z motywu 61 i z art. 71 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia wynika, iż z zastrzeżeniem szczególnych warunków ustanowionych w tym rozporządzeniu dla niektórych środków rozwoju obszarów wiejskich zasady dotyczące kwalifikowalności wydatków ustala się co do zasady na poziomie krajowym.
- 57 W niniejszej sprawie wymóg ustanowiony w art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 związany z tym, że planowana operacja może zapewnić poprawę ogólnych wyników przedsiębiorstwa, stanowi niewątpliwie taki szczególny warunek, a zatem przesłankę kwalifikowalności z tytułu wsparcia określonego w tym przepisie.
- 58 Z powyższego wymogu w żaden sposób nie wynika natomiast, że każdy rodzaj inwestycji umożliwiający przedsiębiorstwu przetwórczemu, takiemu jak przedsiębiorstwo prowadzące jeden zakład młynarski lub kilka zakładów, poprawę jego ogólnych wyników powinien koniecznie móc korzystać z pomocy na podstawie art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005.
- 59 Należy bowiem przypomnieć, że w odniesieniu do finansowania, jakie ma być wprowadzone w ramach rozporządzenia nr 1698/2005, i jak wynika w szczególności z art. 16 i 18 tego rozporządzenia, państwa członkowskie są właściwe do ustanowienia swych własnych programów rozwoju obszarów wiejskich zawierających w szczególności informacje na temat środków proponowanych dla każdej osi oraz opis tych środków, ponieważ programy te mają następnie być poddane przewidzianym we wspomnianym art. 18 postępowaniom w sprawie oceny i zatwierdzenia.
- 60 W tym kontekście i jak przypomniano w pkt 55 i 56 niniejszego wyroku, państwa członkowskie mogą w szczególności wprowadzić, w celu przyznania wsparcia finansowanego z EFFROW, warunki kwalifikowalności dodatkowe w stosunku do warunków, które wynikają z przepisów rozporządzenia nr 1698/2005, o ile czyniąc to, określają korzystanie z zakresu uznania przyznanego im na mocy tego rozporządzenia przy zachowaniu granic wyznaczonych jego przepisami.
- 61 W niniejszej sprawie i jak wynika z pkt 49–51 niniejszego wyroku, węgierskie władze, przyjmując § 6 ust. 3 rozporządzenia nr 47, ustanowiły, że wsparcie na rzecz zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych, takie jak określone w art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005, co się tyczy zakładów młynarskich, może być przyznane tylko na operacje mające na celu modernizację istniejącej wydajności tych zakładów, a to zasadniczo w celu uniknięcia wspomagania przez takie wsparcie zwiększenia istniejącej wydajności w tym sektorze działalności.
- 62 Z przedstawionych Trybunałowi akt sprawy nie wynika w żaden sposób, że ustanawiając taki warunek kwalifikowalności w odniesieniu do rozpatrywanej pomocy, władze węgierskie przekroczyły szeroki zakres uznania przyznany im na mocy wspomnianego rozporządzenia w celu w szczególności – jak podkreślono w motywie 11 tego aktu – uwzględnienia różnorodności sytuacji, jakich doświadczają dane regiony, ani że owe władze przekroczyły ograniczenia nałożone przepisami tego rozporządzenia.
- 63 W tym względzie ze wskazanych w pkt 52 niniejszego wyroku wyjaśnień przedstawionych przez rząd węgierski i Komisję wynika, że w niniejszej sprawie ograniczenie takie może zostać wyjaśnione w świetle sytuacji niepełnego wykorzystania istniejącej wydajności, cechującej w omawianym państwie członkowskim działalność w sektorze młynarstwa.
- 64 Jednak jak podkreśla sąd odsyłający, operacja będąca przedmiotem postępowania głównego wykazuje szczególną cechę, polegającą na tym, że związana z nią budowa nowego zakładu młynarskiego dokonywana jest w miejsce istniejących zakładów młynarskich, do których zamknięcia przystąpiono, przy czym wspomniana operacja nie spowodowała zwiększenia istniejącej wydajności.

- 65 W tym względzie w odniesieniu do wsparcia przyznanego na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005 – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – należy przypomnieć, że zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej postanowienia tej karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii. Przy wprowadzaniu tego prawa w życie państwa członkowskie są zobowiązane również do zapewnienia poszanowania ogólnych zasad tego prawa, takich jak w szczególności zasada równego traktowania ustanowiona w art. 20 tej karty (postanowienie *Dél-Zemplén Nektár Leader Nonprofit*, C-24/13, EU:C:2014:40, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem zasada równego traktowania wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. w szczególności wyroki: *Arcelor Atlantique et Lorraine i in.*, C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo; a także *Soukupová*, C-401/11, EU:C:2013:223, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 W tym względzie elementy charakteryzujące różne sytuacje, a w ten sposób ich podobny charakter, winny być w szczególności określone i ocenione w świetle przedmiotu i celu aktu, który wprowadza rzeczone rozróżnienie (zob. w szczególności wyrok *IBV & Cie*, C-195/12, EU:C:2013:598, pkt 52, 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 W odniesieniu do celu realizowanego w niniejszej sprawie przez warunek kwalifikowalności rozpatrywany w postępowaniu głównym wskazano wcześniej, że warunek ten zdaje się mieć na celu zapewnienie, by dany system wsparcia przyczyniał się do poprawy ogólnych wyników przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze młynarstwa, jednocześnie unikając wspierania tworzenia nowej wydajności w sektorze cechującym się niepełnym wykorzystaniem istniejącej wydajności.
- 69 Tymczasem, z zastrzeżeniem ostatecznej oceny przysługującej w tym zakresie sądowi odsyłającemu, okazuje się, że w świetle takiego celu sytuacja, w której jeden zakład młynarski lub wiele zakładów zostało zamkniętych w celu zastąpienia ich nowym zakładem młynarskim bez zwiększania istniejącej wydajności, może być uznana za porównywalną do sytuacji, w której urządzenia takich istniejących zakładów młynarskich podlegają modernizacji, skutkiem czego wykluczenie pierwszej sytuacji korzystania z tego systemu wsparcia mogłoby naruszyć zasadę równego traktowania.
- 70 W tych okolicznościach należy wreszcie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy krajowe, stosując prawo wewnętrzne, zobowiązane są tak dalece, jak jest to możliwe, dokonywać jego wykładni w sposób, który pozwala zapewnić jego zgodność z prawem Unii. Ten wymóg dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii jest bowiem nierozzerwalnie związany z systemem traktatu FUE, gdyż zezwała sądom krajowym na zapewnienie, w ramach ich właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nimi sporów (zob. w szczególności wyrok *Rusedespred*, C-138/12, EU:C:2013:233, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Wobec powyższego na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 powinien być interpretowany w ten sposób, że nie sprzeciwia się on co do zasady przyjęciu uregulowania krajowego takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, wprowadzającego wsparcie na rzecz zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych, które to wsparcie w odniesieniu do przedsiębiorstw prowadzących zakłady młynarskie może być przyznane tylko na rzecz operacji mających na celu modernizację istniejącej wydajności wspomnianych zakładów młynarskich, a nie na rzecz operacji oznaczających utworzenie nowej wydajności. Jednak w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której jeden zakład młynarski lub wiele zakładów zostało zamkniętych w celu zastąpienia ich nowym zakładem młynarskim bez zwiększania wydajności, zadaniem sądu krajowego jest zapewnienie, by takie uregulowanie było stosowane w sposób zapewniający zagwarantowanie poszanowania zasady równego traktowania.

W przedmiocie kosztów

- ⁷² Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 26 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) należy interpretować w ten sposób, że pojęcie ogólnej poprawy wyników gospodarstwa rolnego w rozumieniu wspomnianego przepisu nie może obejmować operacji, przez którą przedsiębiorstwo zajmujące się działalnością polegającą na prowadzeniu zakładów młynarskich zamyka stare zakłady młynarskie, aby zastąpić je nowym zakładem bez zwiększania istniejącej wydajności.
- 2) Artykuł 20 lit. b) ppkt (iii) i art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 powinny być interpretowane w ten sposób, że operacja polegająca na zamknięciu starych zakładów młynarskich i zastąpieniu ich nowym zakładem młynarskim bez zwiększania istniejącej wydajności może poprawić ogólne wyniki przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005.
- 3) Artykuł 28 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 powinien być interpretowany w ten sposób, że nie sprzeciwia się on co do zasady przyjęciu uregulowania krajowego takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, wprowadzającego wsparcie na rzecz zwiększenia wartości dodanej produktów rolnych, które to wsparcie w odniesieniu do przedsiębiorstw prowadzących zakłady młynarskie może być przyznane tylko na rzecz operacji mających na celu modernizację istniejącej wydajności wspomnianych zakładów młynarskich, a nie na rzecz operacji oznaczających utworzenie nowej wydajności. Jednak w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której jeden zakład młynarski lub wiele zakładów zostało zamkniętych w celu zastąpienia ich nowym zakładem młynarskim bez zwiększania wydajności, zadaniem sądu krajowego jest zapewnienie, by takie uregulowanie było stosowane w sposób zapewniający zagwarantowanie poszanowania zasady równego traktowania.

Podpisy