DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)
12. november 1998 *

I sag C-269/96,

angående en anmodning, som Tribunal administratif de Paris (Frankrig) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Sucreries et Raffineries d'Erstein SA

mod

Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4) og af Rådets forordning (EØF) nr. 2225/86 af 15. juli 1986 om fastsættelse af foranstaltninger til afsætning af sukker produceret i de franske oversøiske områder og om udligning af prisforskellen mellem dette sukker og præferenceråsukker (EFT L 194, s. 7),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. J. G. Kapteyn, og dommerne H. Ragnemalm og K. M. Ioannou (refererende dommer),

* Processprog: fransk.

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Sucreries et Raffineries d'Erstein SA ved advokat Catherine Buchser-Martin, Strasbourg

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Frédéric Pascal, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved afdelingschef Ernst Röder og ekspeditionssekretær Bernd Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den portugisiske regering ved direktør Luís Fernandes, Juridisk Tjeneste, Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, og juridisk assessor Alexandra Caldeira, Kontoret for Planlægning og Landbrugs- og Fødevarepolitik, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. januar 1998 af Sucreries et Raffineries d'Erstein SA ved advokat Alexandre Carnelutti, Paris, af den franske

regering ved Frédéric Pascal, af Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins og barrister Sarah Moore, og af Kommissionen ved Xavier Lewis,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. februar 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved afgørelse af 12. juni 1996, indgået til Domstolen den 8. august 1996, har Tribunal administratif de Paris i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet en række præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4) og af Rådets forordning (EØF) nr. 2225/86 af 15. juli 1986 om fastsættelse af foranstaltninger til afsætning af sukker produceret i de franske oversøiske områder og om udligning af prisforskellen mellem dette sukker og præferenceråsukker (EFT L 194, s. 7).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem Sucreries et Raffineries d'Erstein SA (herefter »Erstein«) og Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (herefter »FIRS«), en offentlig institution i Frankrig for forvaltning af markederne for sukker; tvisten vedrører støtte i henhold til fællesskabsbestemmelser til raffinering af rørsukker produceret i de franske oversøiske departementer (herefter »OSD«).

De faktiske omstændigheder i hovedsagen

3 Det fremgår af sagen, at Erstein er en sukkerfabrikant etableret i det franske departement Bas-Rhin. Selskabets industrielle anlæg omfatter en installation, som forarbejder sukkerroer til sirup eller råsukker, et raffinaderi, som forarbejder siruppen og råsukkeret til hvidt sukker, samt lokaler til emballage og produktion af flydende sukker. Siruppen og råsukkeret, som er råstoffet i raffinaderiet, hidrører såvel fra roer som fra sukkerrør og blandes for at opnå en ensartet færdigvare.

4 I løbet af 1993 købte Erstein råsukker af sukkerrør fra en virksomhed i Guadeloupe og raffinerede dette sukker. I 1993 og 1994 ansøgte selskabet FIRS om udbetaling af støtte til raffinering af rørsukker produceret i OSD, som det mente at have ret til i henhold til forordning nr. 1785/81 og nr. 2225/86.

5 Ved afgørelser af 28. marts, 16. juni og 14. december 1994 samt af 13. januar, 6. februar og 7. februar 1995 afslog FIRS Erstein's ansøgninger med den begrundelse, at selskabet ikke havde godtgjort, at det separat og i forskellige perioder havde forarbejdet råsukker af sukkerrør fra OSD og sirup af sukkerroer, og at det derfor ikke var et »raffinaderi« i de relevante fællesskabsbestemmelsers forstand.

Fællesskabsbestemmelserne

6 I syttende betragtning til forordning nr. 1785/81 anføres det, at ordningen for præferenceindførsel til Fællesskabet af rørsukker, som er produceret i AVS-landene og

i Republikken Indien, en ordning, som er indført ved aftaler indgået mellem Fællesskabet og disse lande, er blevet udvidet til også at omfatte indførsel af rørsukker fra de oversøiske lande og territorier ved Rådets afgørelse 80/1186/EØF af 16. december 1980 om de oversøiske landes og territoriers associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 361, s. 1).

7 I tyvende betragtning til denne forordning anføres det dernæst, at det er nødvendigt »at skabe midler til at sikre, at råsukker af sukkerrør, der indføres under nævnte præferenceordninger, raffineres under de mest lige konkurrencevilkår«.

8 Derfor bestemmer artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1785/81 følgende:

»Der træffes egnede foranstaltninger med henblik på afsætning i Fællesskabets europæiske områder af sukker, der er produceret i de franske oversøiske departementer.«

9 Denne bestemmelse er blevet præciseret nærmere ved Rådets forordning (EØF) nr. 1482/85 af 23. maj 1985 om ændring af forordning nr. 1785/81 (EFT L 151, s. 1). Anden betragtning til denne forordning lyder således:

»Fællesskabets udvidelse gør det nødvendigt at vedtage interventionsforanstaltninger, således at alle raffinaderier i Fællesskabet, der forarbejder råsukker til hvidt sukker, sikres regelmæssige forsyninger; dette forudsætter, at der ud over præferencesukker også kan leveres rårørsukker fremstillet i de franske oversøiske departementer og råsukker fremstillet af sukkerroer høstet i Fællesskabet; som led i disse interventionsforanstaltninger bør der for de nævnte sukkertyper indføres prisbetingelser svarende til dem, der gælder for præferencesukker«.

10 Artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1785/81, som ændret ved forordning nr. 1482/85, bestemmer følgende:

»Der træffes passende foranstaltninger med hensyn til transport- og lageromkostninger for sukker produceret i de franske oversøiske departementer, således at dette kan finde afsætning i Fællesskabets europæiske områder.

I det omfang, det er nødvendigt for forsyningerne til raffinaderierne, kan det bestemmes, at de i første afsnit nævnte foranstaltninger også skal gælde for råsukker fremstillet af sukkerroer høstet i Fællesskabet.

I denne artikel forstås ved raffinaderi: Et anlæg, hvis virksomhed udelukkende består i raffinering af råsukker eller af sirup, som er fremkommet inden det stadium, på hvilket der produceres sukker i fast form.«

11 Denne bestemmelse er gennemført ved forordning nr. 2225/86, hvis anden betragtning lyder således:

»I en fælles erklæring om forsyning af sukkerraffineringsindustrien i Portugal, der er knyttet til akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse, er det aftalt at træffe passende foranstaltninger med henblik på udligning af priserne på EF's råsukker; i den foreliggende situation er der imidlertid ikke råroesukker til rådighed; udligningen bør derfor finde sted for råsukker af sukkerrør med oprindelse i de franske oversøiske departementer for især at gøre det muligt at forsyne de portugisiske sukkerraffinaderier med det pågældende sukker på tilsvarende prisvilkår som dem, der gælder for præferencesukker.«

12 Samme forordnings artikel 1 bestemmer følgende:

»Som en interventionsforanstaltning ydes der på de i artikel 2, 3 og 4 anførte betingelser en fast fællesskabsstøtte til afsætning i Fællesskabets europæiske område af sukker produceret i de franske oversøiske departementer.«

13 Artikel 3 i forordning nr. 2225/86 bestemmer dernæst følgende:

»1. Med forbehold af stk. 2 ydes der for det i artikel 1 omhandlede sukker, som er raffineret på et raffinaderi i Fællesskabets europæiske område, en støtte til de pågældende virksomheder, bestående af:

...

2. Stk. 1 gælder inden for mængder, der skal fastsættes for de enkelte områder i Fællesskabet, hvor raffineringen kan finde sted, og særskilt efter det eller de pågældende oversøiske departementer, hvorfra sukkeret kommer.

De i første afsnit omhandlede mængder fastsættes ... på grundlag af en EF-forsyningsopgørelse for råsukker og for mængdernes raffinering i de pågældende områder i Fællesskabet.

3. Det i stk. 1 omhandlede samlede støttebeløb ydes på anmodning fra de virksomheder, der har raffineret det pågældende sukker ...«

14 Desuden er der fra produktionsåret 1987/88 indført en yderligere støtte til raffinering af råsukker af sukkerrør hidrørende fra OSD ved Rådets forordning (EØF) nr. 2250/88 af 19. juli 1988 om ændring af forordning nr. 1785/81 (EFT L 198, s. 28). Således er der indsat et stk. 4b i artikel 9 i forordning nr. 1785/81, som i tredje afsnit, bestemmer, at der »ydes ... en tillægsstøtte ... for raffinering i de i stk. 4, tredje afsnit, omhandlede raffinaderier af rårørsukker, der er produceret i de franske oversøiske departementer«.

De præjudicielle spørgsmål

15 Da Erstein var af den opfattelse, at FIRS' fortolkning af de relevante fællesskabsbestemmelser var fejlagtig, anlagde selskabet sag ved Tribunal administratif de Paris med påstand om annullation af FIRS' afslag.

16 Den nationale ret, som sagen er indbragt for, besluttede derefter at udsætte sagen og stille Domstolen følgende spørgsmål:

»Kan en industrivirksomhed — der omdanner roer til hvidt sukker, og hvori de første forarbejdningsinstallationer modtager roerne, behandler dem og udvinder sukkersaften, og de efterfølgende forarbejdningsinstallationer omdanner den pågældende saft og sirup til hvidt sukker, som kan beriges ved tilsætning af råsukker af sukkerrør fra de oversøiske departementer — hvad angår de nævnte forarbejdningsinstallationer anses for til stadighed at være et 'anlæg' og et 'raffina-

deri', jf. forordning (EØF) nr. 1785/81, artikel 9, og nr. 2225/86 i relation til tildeling af støtte til raffinering af sukker fra de oversøiske departementer?

Såfremt spørgsmålet besvares benægtende, kan en sådan helhed af installationer med mellemrum og i afbrudte perioder betragtes som et 'anlæg' og som et 'raffinaderi' som forudsat i de samme forordninger?

Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, skal disse perioder være begrænset til de tidsrum, hvor omdannelsen af råsukker af sukkerrør til hvidt sukker sker således, at den ikke forløber samtidig med forarbejdningen af den sirup, som udvindes af roerne i de første installationer i samme industrivirksomhed?«

Domstolens svar

17 Den nationale rets spørgsmål går nærmere bestemt ud på, om man i et industrielt kompleks, som omfatter

— installationer, der modtager og forarbejder roer til sukker og udvinder sukkersaften deraf, og

— installationer, som efterfølgende forarbejder den pågældende saft og sirup til hvidt sukker, som beriges ved tilsætning af råsukker af sukkerrør hidrørende fra OSD,

med hensyn til behandlingen af råsukkeret af sukkerrør hidrørende fra OSD permanent eller med mellemrum kan anse de sidstnævnte installationer for et »anlæg« eller for et »raffinaderi« som omhandlet i artikel 9, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 1785/81, som ændret ved forordning nr. 1482/85.

18 Erstein har anført, at definitionen af raffinaderi i denne sidstnævnte bestemmelse omfatter enhver installation eller anlæg, som råder over det udstyr, der er nødvendigt for at raffinere, dvs. for at forarbejde råsukker eller sirup, som dernæst forarbejdes til hvidt sukker i fast form.

19 Erstein har i denne forbindelse dels gjort gældende, at det af de pågældende bestemmelser ikke fremgår, at det har været fællesskabslovgivers vilje, at kun installationer, som udelukkende raffinerer råsukker af sukkerrør, skal have støtte. Således anvendes der i artikel 9, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 1785/81 udtrykkene »råsukker« og »sirup, som er fremkommet inden det stadium, på hvilket der produceres sukker i fast form«, uden at der sondres mellem rørsukker og roesukker. Desuden henvises der udtrykkeligt i samme bestemmelses andet afsnit til råsukker fremstillet af sukkerroer. Denne fortolkning er endelig i overensstemmelse med de pågældende bestemmelsers formål, som er at lette afsætningen i Fællesskabet af råsukker af sukkerrør hidrørende fra OSD.

20 Med hensyn til fortolkningen af den pågældende bestemmelse bemærkes for det første, at artikel 9, stk. 7, i Rådets forordning (EØF) nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1), som gik forud for forordning nr. 1785/81, som suppleret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2623/75 af 13. oktober 1975 (EFT L 268, s. 1), indeholdt samme definition af raffinaderi som den, der nu findes i artikel 9, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 1785/81, som ændret ved forordning nr. 1482/85. Artikel 9, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 3330/74, som suppleret ved forordning nr. 2623/75, bestemte, at der kunne tildeles et beløb for råsukker, der var produceret i de franske oversøiske departementer, »og som raffineres enten i et raffinaderi eller i et andet produktionsanlæg beliggende i Fællesskabet«.

21 Det bemærkes dernæst, at det fremgår af ordlyden af artikel 9, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 1785/81, som ændret ved forordning nr. 1482/85, at den definition af raffinaderi, som findes i denne bestemmelse, ikke falder sammen med dette begrebs almindelige betydning, hvorefter raffinaderi er et anlæg, hvis virksomhed i almindelighed består i forarbejdning af råsukker eller sirup til hvidt sukker. I modsat fald ville det ikke være nødvendigt at indføre en definition, med ordene »i denne artikel forstås« foranstillet, der svarede til den almindelige og indlysende betydning af det pågældende begreb.

22 Artikel 36, stk. 3, i forordning nr. 1785/81, som i mellemtiden er erstattet af artikel 1, stk. 12, i Rådets forordning (EF) nr. 1101/95 af 24. april 1995 (EFT L 110, s. 1), definerede desuden raffinaderi i samme vendinger som artikel 9, stk. 4, tredje afsnit, med henblik på anvendelse af en undtagelse fra opkrævning af en differenceafgift ved overgang til fri omsætning i Fællesskabet af præferenceråsukker »til raffinering i de ... raffinaderier«. Denne artikels stk. 2, litra b), indeholdt en bemyndigelse til ikke at opkræve denne afgift af præferenceråsukker, der er indført til nærmere fastlagte områder af Fællesskabet, og som er »raffineret i et andet produktionsanlæg end et raffinaderi«.

23 I bilag I, XIV (Landbrug), punkt c), nr. 2, i akten vedrørende Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23) er artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1785/81 endelig blevet suppleret ved indsættelse af følgende afsnit:

»For så vidt angår den sukkerproducerende virksomhed i den autonome region Azorerne, betragtes denne som raffinaderi i dette stykkes forstand for så vidt angår raffinering af råroesukker inden for grænserne af en mængde ...«

24 Det må derfor fastslås, at ordlyden af artikel 9, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 1785/81 ikke er utvetydig. Der skal derfor tages hensyn til hele den pågældende

ordnings formål ved vurderingen af denne bestemmelses rækkevidde og for at fastslå, om udtrykket »raffinaderi« i den pågældende bestemmelses forstand gælder en industrivirksomhed som Erstein, der forarbejder råsukker og sirup, der hidrører fra såvel sukkerroer, som forud er behandlet på stedet, som fra sukkerrør.

25 I denne forbindelse bemærkes, at den pågældende ordning har til formål at lette afsætningen i Fællesskabets europæiske områder af rårørsukker produceret i OSD og, parallelt og i forbindelse hermed at sikre en regelmæssig forsyning til Fællesskabets raffinaderier. Den pågældende støtte udbetales således såvel til produktion af rårørsukker i OSD som til dets raffinering i Fællesskabets industrier. Det er med det formål at sikre rårørsukkerraffinaderierne regelmæssige forsyninger, at artikel 9, stk. 4, andet afsnit, i forordning nr. 1785/81, som ændret ved forordning nr. 1482/85, giver mulighed for støtte til sukker fremstillet af sukkerroer i det omfang, det er nødvendigt for forsyningerne, nemlig når disse ikke kan sikres ved produktionen af rårørsukker.

26 Det fremgår navnlig af anden betragtning til forordning nr. 2225/86 og dennes artikel 3, stk. 2, at disse to formål må betragtes sammen og uadskilligt. De europæiske områder, der er tale om i den sidstnævnte bestemmelse, kan kun være dem, hvor der er etableret raffinaderier, der er specialiseret i behandling af råsukker af sukkerrør.

27 Ligeledes bør ellevte betragtning til forordning nr. 1101/95 nævnes, hvorefter »raffineringsindustrien i havneområdet således [udgør] et værdifuldt supplement til den industri, der forarbejder sukkerroer, navnlig i Finland, i den kontinentale del af Portugal, i Det Forenede Kongerige og i den sydlige og vestlige del af Frankrig«, samt artikel 37 i forordning nr. 1785/81, der er indsat ved forordning nr. 1101/95.

28 På baggrund af de foregående konstateringer må det antages, at via anvendelse af støtteordningen er et raffinaderi, bortset fra de fastsatte undtagelser, et anlæg, som alene raffinerer råsukker af sukkerrør.

29 Denne fortolkning støttes af, at artikel 37 i forordning nr. 1785/81, som ændret ved forordning nr. 1101/95, dels bestemmer, at der opkræves en nedsat afgift ved indførsel af rårørsukker, bortset fra præferenceråsukker med oprindelse i AVS-landene og Republikken Indien, for at sikre »... en hensigtsmæssig forsyning af EF-raffinaderierne som defineret i artikel 9, stk. 4, ...«, dels fastsætter de forventede maksimale forsyningsbehov pr. produktionsår for raffineringsindustrien i det franske hovedland, Finland, den europæiske del af Portugal og Det Forenede Kongerige. Raffineringen i de industrier, der er etableret i de tre sidstnævnte lande, angår imidlertid næsten udelukkende behandling af sukkerrør, og i det franske hovedland, er der to havneanlæg, der udelukkende raffinerer sukkerrør.

30 Det bemærkes, at produktionen af rørsukker i Fællesskabet er ubetydelig i forhold til produktionen af sukker fremstillet af sukkerroer, at omkostningsstrukturen for disse to produktionstyper er væsentligt forskellig, at med henblik på udvindingen af råsukker og sirup af sukkerrør sker i OSD, og endelig, at der i Fællesskabet findes traditionelle raffinaderier, som udelukkende er specialiseret i produktion af sukker fremstillet af sukkerrør, hvis forsyningsbehov, som det følger af artikel 37 i forordning nr. 1785/81, som ændret ved forordning nr. 1101/95, tjener til beregning af fællesskabsstøttens størrelse og fordeling. Det må derfor antages, at den pågældende støtteordning er baseret på den indbyrdes afhængighed og ligevægt mellem produktionen af råsukker af sukkerrør i OSD og dets raffinering i Fællesskabets europæiske områder i den forstand, at afsætningen af råsukker af sukkerrør kan sikres på lang sigt, i det omfang forsyningen af de specialiserede raffinaderier ligeledes kan sikres.

31 På grundlag af disse betragtninger må det konkluderes, at et raffinaderi i den betydning, der forudsættes i artikel 9, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 1785/81, som ændret ved forordning nr. 1482/85, er et anlæg, dvs. en industriel installation, som fungerer selvstændigt og uden nogen forbindelse med nogen anden enhed, og hvis eneste virksomhed består i raffinering af råsukker og sirup udvundet af sukkerrør. En raffineringsenhed, som hører til et industrielt kompleks, der også omfatter et anlæg til udvinding af sukkersaft i et tidligere produktionsled, opfylder følgelig ikke denne definition.

32 For at den pågældende enhed kan betegnes som raffinaderi i den nævnte bestemmelses forstand, skal dens virksomhed desuden permanent være raffinering af råsukker og sirup af sukkerrør og kan ikke også i perioder være raffinering af sukkersaft udvundet af sukkerroer, heller ikke særskilt, da den med fællesskabsbestemmelserne tilsigtede ligevægt og indbyrdes afhængighed mellem produktionen og afsætningen af råsukker af sukkerrør fra OSD og den regelmæssige forsyning af de specialiserede raffinaderier ellers vil forrykkes.

33 Der skal derfor svares den forelæggende ret, at i et industrielt kompleks, som omfatter

— installationer, som i et første produktionsled behandler sukkerroer og udvinder sukkersaft, og

— installationer, som i et efterfølgende produktionsled forarbejder denne saft og sirup til hvidt sukker, som beriges ved tilsætning af råsukker af sukkerrør hidrørende fra OSD,

kan de sidstnævnte installationer, med hensyn til behandlingen af råsukkeret af sukkerrør hidrørende fra OSD, hverken permanent eller i perioder anses for et »anlæg« eller for et »raffinaderi« i den betydning, der forudsættes i forordning nr. 1785/81 som ændret ved forordning nr. 1482/85.

Sagens omkostninger

34 De udgifter, der er afholdt af den franske, den tyske og den portugisiske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal administratif de Paris ved afgørelse af 12. juni 1996, for ret:

I et industrielt kompleks, som omfatter

— installationer, som i et første produktionsled behandler sukkerroer og udvinder sukkersaft deraf, og

— installationer, som i et efterfølgende produktionsled forarbejder denne saft og sirup til hvidt sukker, der beriges ved tilsætning af råsukker af sukkerrør hidrørende fra OSD,

kan de sidstnævnte installationer, med hensyn til behandlingen af råsukkeret af sukkerrør hidrørende fra OSD, hverken permanent eller i perioder anses for et »anlæg« eller for et »raffinaderi« i den betydning, der forudsættes i artikel 9, stk. 4, tredje afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1482/85 af 23. maj 1985.

Kapteyn Ragnemalm Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. november 1998.

R. Grass P. J. G. Kapteyn

Justitssekretær Formand for Fjerde Afdeling