DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)
den 12 november 1998 *

I mål C-269/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Tribunal administratif de Paris (Frankrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Sucreries et Raffineries d'Erstein SA

och

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

angående tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110) och rådets förordning (EEG) nr 2225/86 av den 15 juli 1986 om åtgärder för avsättning av socker som producerats i de franska utomeuropeiska departementen och för utjämning av prisskillnaderna mellan detta socker och förmånsråsocker (EGT L 194, s. 7; svensk specialutgåva, område 3, volym 21, s. 145),

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. J. G. Kapteyn samt domarna H. Ragnemalm och K. M. Ioannou (referent),

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Sucreries et Raffineries d'Erstein SA, genom advokaten Catherine Buchser-Martin, Strasbourg,

— Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Frédéric Pascal, attaché d'administration vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, och Bernd Kloke, Oberregierungsrat, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

— Portugals regering, genom direktören Luís Fernandes, utrikesministeriets rättsavdelning för frågor rörande Europeiska gemenskapen, och Alexandra Caldeira, juridisk expert vid enheten för planering, jordbruks- och livsmedelspolitiska frågor, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Xavier Lewis, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 15 januari 1998 av: Sucreries et Raffineries d'Erstein SA, företrätt av advokaten Alexandre Carnelutti,

Paris, Frankrikes regering, företrädd av Frédéric Pascal, Förenade kungarikets regering, företrädd av John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, och Sarah Moore, barrister, samt kommissionen, företrädd av Xavier Lewis,

och efter att den 19 februari 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal administratif de Paris har genom beslut av den 12 juni 1996, som inkom till domstolen den 8 augusti samma år, med stöd av artikel 177 i EG-fördraget ställt ett antal frågor om tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110) och rådets förordning (EEG) nr 2225/86 av den 15 juli 1986 om åtgärder för avsättning av socker som producerats i de franska utomeuropeiska departementen och för utjämning av prisskillnaderna mellan detta socker och förmånsråsocker (EGT L 194, s. 7; svensk specialutgåva, område 3, volym 21, s. 145).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Sucreries et Raffineries d'Erstein SA (nedan kallat Erstein) och Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (nedan kallad FIRS), som är en offentlig inrättning som i Frankrike har att styra marknaderna inom sockersektorn. Tvisten rör utbetalning enligt gemenskapsbestämmelserna av stöd till raffinering av rörsocker som producerats i de franska utomeuropeiska departementen (nedan kallade DOM).

Bakgrunden till målet vid den nationella domstolen

3 Det framgår av handlingarna i målet att Erstein är en sockerfabrikant med säte i det franska departementet Bas-Rhin. Dess fabrik omfattar en anläggning som omvandlar sockerbetor till sockersirap eller råsocker, en raffinaderianläggning som omvandlar sirap och råsocker till vitsocker samt lokaler för förpackning och produktion av flytande socker. Sirapen och råsockret, som utgör grundmaterialet vid raffinaderianläggningen, härrör från såväl betor som rörsocker och blandas för att bilda en homogen slutprodukt.

4 År 1993 köpte Erstein rårörsocker från ett företag på Guadeloupe och raffinerade sockret i sin raffinaderianläggning. År 1993 och 1994 ansökte Erstein hos FIRS om utbetalning av stöd för raffinering av rörsocker producerat i DOM, till vilket Erstein ansåg sig ha rätt enligt förordningarna nr 1785/81 och nr 2225/86.

5 FIRS avslog Ersteins ansökningar genom beslut av den 28 mars, den 16 juni och den 14 december 1994 samt den 13 januari, den 6 och den 7 februari 1995, med motiveringen att bolaget inte hade styrkt att det separat och under olika perioder hade behandlat rårörsockret från DOM och betsirapen och att bolaget därför inte utgjorde ett "raffinaderi" i den mening som avses i de relevanta gemenskapsbestämmelserna.

Gemenskapsbestämmelserna

6 I sjuttonde övervägandet till förordning nr 1785/81 anges att systemet med förmånsimport till gemenskapen av rörsocker som producerats i AVS-länderna och i

Republiken Indien, vilket upprättats genom de avtal som ingåtts mellan gemenskapen och dessa länder, har utsträckts till att omfatta också import av rörsocker från de utomeuropeiska länderna och territorierna genom rådets beslut 80/1186/EEG av den 16 december 1980 om associeringen av länder och utomeuropeiska territorier till Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 361, s. 1).

7 I tjugonde övervägandet till förordningen påtalas vidare nödvändigheten av att "det ... skapas regler som gör det möjligt att säkra att rörråsocker som importerats med stöd av förmånssystemen kan raffineras på så lika konkurrensvillkor som möjligt".

8 I enlighet härmed föreskrivs följande i artikel 9.4 i förordning nr 1785/81:

"Lämpliga åtgärder skall vidtas för att göra det möjligt att i gemenskapens europeiska områden avsätta sådant socker som har tillverkats i de franska utomeuropeiska departementen".

9 Nämnda bestämmelse har förtydligats genom rådets förordning (EEG) nr 1482/85 av den 23 maj 1985 om ändring av förordning nr 1785/81 (EGT L 151, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 18, s. 185). Andra övervägandet i denna förordning lyder som följer:

"Gemenskapens utvidgning gör det nödvändigt att vidta interventionsåtgärder i syfte att säkerställa en regelbunden försörjning till alla raffinaderier i gemenskapen som förädlar råsocker till vitsocker. Förutom förmånssocker behöver dessa raffinaderier leveranser av rörråsocker som framställts i de franska utomeuropeiska departementen och av betråsocker som framställts av sockerbetor som skördats i gemenskapen. Interventionsåtgärderna bör utformas så att det säkerställs att de prisvillkor som gäller för de sistnämnda sockerslagen motsvarar de som gäller för förmånssocker".

10 I artikel 9.4 i förordning nr 1785/81 i dess lydelse enligt förordning nr 1482/95 föreskrivs följande:

"Lämpliga åtgärder skall vidtas i fråga om transport- och lagringskostnader för socker som producerats i de franska utomeuropeiska departementen så att detta socker kan saluföras i gemenskapens europeiska områden.

I den utsträckning det behövs för att säkra leveranserna till raffinaderierna skall råsocker som framställts ur sockerbetor som skördats i gemenskapen kunna omfattas av de åtgärder som anges i första stycket.

När denna artikel tillämpas skall med 'raffinaderi' avses en produktionsenhet vars verksamhet uteslutande består i att raffinera antingen råsocker eller sirap som framställts före kristalliseringsstadiet."

11 Bestämmelsen genomfördes genom förordning nr 2225/86 i vars andra övervägande följande föreskrivs:

"I ett gemensamt uttalande, som bifogades Anslutningsakten för Spanien och Portugal, om leveranser till sockerraffineringsindustrin i Portugal gjordes en överenskommelse om att vidta lämpliga åtgärder för att utjämna priserna på gemenskapsråsocker. En utjämning bör därför göras för rörråsocker med ursprung i de franska utomeuropeiska departementen i syfte att göra det möjligt, särskilt för portugisiska raffinaderier, att förses med detta socker enligt prisförhållanden liknande dem som gäller för förmånssocker."

12 I artikel 1 i samma förordning föreskrivs följande:

"Ett enhetligt gemenskapsstöd skall som en interventionsåtgärd beviljas enligt artiklarna 2, 3 och 4 för att i gemenskapens europeiska regioner avsätta socker som producerats i de franska utomeuropeiska departementen."

13 I artikel 3 i förordning nr 2225/86 föreskrivs vidare följande:

"1. För socker enligt artikel 1, vilket har raffinerats i något av gemenskapens europeiska regioner, skall, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i punkt 2, ett stöd beviljas berörda företag enligt följande:

...

2. Punkt 1 skall gälla inom ramen för de kvantiteter som fastställs för de regioner inom gemenskapen där raffineringen kan förmodas äga rum, och separat för det eller de ifrågavarande franska utomeuropeiska departementen.

De kvantiteter som avses i första stycket skall bestämmas ... på grundval av gemenskapens redovisning av tillgången på råsocker och för kvantiteternas raffinering i gemenskapens berörda europeiska regioner.

3. Det totala stödbelopp som avses i punkt 1 skall beviljas när det företag som raffinerade sockret har lämnat in en ansökan...”

14 Genom rådets förordning (EEG) nr 2250/88 av den 19 juli 1988 om ändring av förordning nr 1785/81 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 198, s. 28; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 50) har ett kompletterande stöd till raffinering av råsockor från DOM inrättats från och med regleringsåret 1987/88. Sålunda har en punkt 4b införts i artikel 9 i förordning (EEG) nr 1785/81. I tredje stycket i denna punkt föreskrivs att ”ett kompletterande stöd ... [skall] ges för raffinering i de raffinaderier som avses i punkt 4 tredje stycket av rörråsocker framställt i de franska utomeuropeiska departementen”.

Tolkningsfrågorna

15 Med åberopande av att FIRS tolkning av de relevanta gemenskapsbestämmelserna var felaktig har Erstein vid Tribunal administratif de Paris yrkat att FIRS beslut om avslag skall ogiltigförklaras.

16 Den nationella domstolen har beslutat att vilandeförklara målet och underställa EG-domstolen följande frågor:

”Kan, vid en industrianläggning där sockerbetor förädlas till vitsocker och där de första anläggningarna tar emot betorna, behandlar dem och utvinner sockersaften och där de påföljande anläggningarna förädlar denna saft och sirap, som kan berikas genom tillsättning av råsockor från de franska utomeuropeiska departementen, till vitsocker, dessa påföljande anläggningar, för att beviljas stöd för raffinering av socker från de franska utomeuropeiska departementen, stadigvarande anses vara

en 'produktionsenhet' och ett 'raffinaderi' på sätt som avses i artikel 9 i förordning (EEG) nr 1785/81 och i förordning (EEG) nr 2225/86?

Kan, om den första frågan besvaras nekande, ett sådant komplex av anläggningar periodvis anses vara en 'produktionsenhet' eller ett 'raffinaderi' på sätt som avses i dessa förordningar?

Måste, om föregående fråga besvaras jakande, dessa perioder vara begränsade till de perioder då förädlingen av råsocker till vitsocker utförs på ett sätt som inte sammanfaller med arbetet med sirap som i de första anläggningarna vid samma industrianläggning utvinns ur sockerbetor?"

EG-domstolens svar

17 Genom dessa frågor önskar den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i om sådana anläggningar, som ingår i en industriell enhet och som utgörs av

— anläggningar för behandling av sockerbetor och utvinning av sockersirap före kristalliseringsstadiet, och

— anläggningar som därefter omvandlar den ifrågavarande sirapen till vitsocker, varvid sirapen berikas genom att råsocker från DOM tillförs,

för behandling av rårörsocker från DOM på ett stadigvarande eller tillfälligt sätt, kan anses vara en "produktionsenhet" eller ett "raffinaderi" i den mening som avses i artikel 9.4 tredje stycket i förordning nr 1785/81 i dess lydelse enligt förordning nr 1482/85.

18 Erstein har gjort gällande att den definition av raffinaderi som förekommer i den sistnämnda bestämmelsen omfattar varje anläggning eller produktionsenhet som har erforderlig utrustning för att raffinera, det vill säga omvandla råsocker eller sirap som framställts före kristalliseringsstadiet, till vitsocker.

19 I detta sammanhang har Erstein gjort gällande att de ifrågavarande bestämmelserna inte innehåller något som tyder på att gemenskapslagstiftaren haft en vilja att reservera det avsedda stödet enbart för anläggningar som uteslutande raffinerar rårörsocker. Således används begreppen "råsocker" och "sirap som framställts före kristalliseringsstadiet" i artikel 9.4 tredje stycket i förordning nr 1785/81 utan att någon åtskillnad görs mellan rörsocker och betsocker. Vidare hänvisas i andra stycket i denna bestämmelse uttryckligen till råsocker som framställs ur betor. Denna tolkning står avslutningsvis i överensstämmelse med syftet med de relevanta bestämmelserna, vilket består i att underlätta avsättningen inom gemenskapen för rårörsocker från DOM.

20 Vad beträffar tolkningen av nämnda bestämmelse skall det inledningsvis anföras att artikel 9.7 i rådets förordning (EEG) nr 3330/74 av den 19 december 1974 om en gemensam organisation av marknaden för socker (EGT L 359, s. 1), som är föregångare till förordning nr 1785/81, såsom den kompletterats av rådets förordning (EEG) nr 2623/75 av den 13 oktober 1975 (EGT L 268, s. 1), innehöll samma definition av raffinaderi som den som förekommer i artikel 9.4 tredje stycket i förordning nr 1785/81 i dess lydelse enligt förordning nr 1482/85. I artikel 9.3 tredje stycket i förordning nr 3330/74, såsom den kompletterats av förordning nr 2623/75, föreskrevs utbetalning av ett stöd till råsocker som producerats i DOM och som "raffinerats antingen i ett raffinaderi eller i en annan produktionsenhet inom gemenskapen".

21 Därefter skall det påpekas att det framgår av lydelsen av artikel 9.4 tredje stycket i förordning nr 1785/81 i dess lydelse enligt förordning nr 1482/85 att den definition av raffinaderi som förekommer i bestämmelsen inte överensstämmer med den allmänna uppfattningen, nämligen att ett raffinaderi utgörs av en produktionsenhet vars verksamhet består i omvandling av råsocker eller sirap till vitsocker i allmänhet. I motsatt fall skulle det inte ha varit nödvändigt att skjuta in orden "i den mening som avses i denna artikel" före en definition som motsvarar den allmänna och uppenbara uppfattningen om begreppet i fråga.

22 Vidare definierades i artikel 36.3 i förordning nr 1785/81, som i mellantiden ersatts av artikel 1.12 i rådets förordning (EG) nr 1101/95 av den 24 april 1995 (EGT L 110, s. 1), raffinaderi på samma sätt som i artikel 9.4 tredje stycket för tillämpningen av ett undantag från systemet med en differentierad avgift då sådant förmånsråsocker släpps ut på marknaden "som är avsett att raffineras i ett raffinaderi". Enligt artikel 36.2 b i förordning nr 1785/81 fick det beslutas om att avgiften inte skulle tas ut på förmånsråsocker som importeras till vissa områden i gemenskapen och som "raffineras i någon annan produktionsanläggning än i ett raffinaderi".

23 Avslutningsvis har artikel 9.4 i förordning nr 1785/81 genom bilaga I, XIV (Jordbruk) c, punkt 2, i Akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Portugisiska republiken samt om anpassningarna av fördragen (EGT L 302, 1985, s. 23) kompletterats med följande tillägg:

"Vad gäller det sockertillverkande företag som ligger i den autonoma regionen Azorerna skall detta företag anses vara ett raffinaderi enligt denna punkt för raffinering av oraffinerat betsocker upp till en gränskvantitet ...".

24 Det skall således fastslås att artikel 9.4 tredje stycket i förordning nr 1785/81 inte är otvetydig till sin lydelse. För att bedöma dess räckvidd och för att veta om

begreppet "raffinaderi" i den mening som avses i nämnda bestämmelse är tillämpligt på en sådan industrianläggning som Erstein förfogar över, där omvandling sker av råsocker och sirap från både betor som dessförinnan behandlats på plats och rörsocker, skall därför syftet med de aktuella bestämmelserna beaktas.

25 I detta hänseende skall det understrykas att de ifrågavarande bestämmelserna syftar till att underlätta avsättningen i de europeiska områdena av gemenskapen av rårörsocker producerat i DOM och samtidigt och i samband härmed säkerställa en regelbunden tillförsel till raffinaderierna inom gemenskapen. Bidragen i fråga utbetalas således såväl till produktion av rårörsocker i DOM som till raffinering av detta socker i gemenskapsindustrin. Den i artikel 9.4 andra stycket i förordning nr 1785/81 i dess lydelse enligt förordning nr 1482/85 föreskrivna möjligheten att bevilja stöd för socker som framställts ur betor i den mån det är nödvändigt för tillförseln, det vill säga då denna inte kan säkerställas genom produktionen av rårörsocker, har införts i syfte att säkerställa en regelbunden tillförsel till raffinaderierna för rårörsocker.

26 Det framgår bland annat av andra övervägandet och artikel 3.2 i ovannämnda förordning nr 2225/86 att dessa två syften skall anses höra samman och inte kunna separeras. De europeiska regioner som avses i den sistnämnda bestämmelsen kan endast vara sådana där raffinaderier som är specialiserade på behandling av rårörsocker är etablerade.

27 Det finns skäl att även nämna elfte övervägandet i förordning nr 1101/95, där följande föreskrivs: "Raffineringsindustrin i hamnarna utgör på så vis ett viktigt komplement till betomvandlingsindustrin för gemenskapen, bl. a. i områden som Finland, det portugisiska inlandet, Förenade kungariket och Syd- och Västfrankrike". I detta sammanhang skall även artikel 37 i förordning nr 1785/81, som införts genom förordning nr 1101/95, nämnas.

28 Med hänsyn till det ovan anförda skall det fastslås att för tillämpningen av bestämmelserna i fråga är ett raffinaderi en produktionsenhet där endast rårörsocker raffineras, med förbehåll för föreskrivna undantag.

29 Denna tolkning vinner stöd av det faktum att artikel 37 i förordning nr 1785/81, i dess lydelse enligt ovannämnda förordning nr 1101/95, föreskriver att en nedsatt avgift skall tas ut vid import av rårörsocker förutom förmånssocker med ursprung i AVS-länderna och Republiken Indien, för att säkerställa "... en tillräcklig försörjning till gemenskapens raffinaderier, så som de definieras i artikel 9.4". Samma artikel fastställer även de beräknade maximibehoven per regleringsår för raffineringsindustrin i Frankrike (moderlandet), Finland, Portugal (fastlandet) och Förenade kungariket. Således avser raffineringsverksamheten för de industrier som är etablerade i de tre sistnämnda länderna nästan uteslutande behandling av rörsocker, och i Frankrike (moderlandet) behandlar två hamnraffinaderier uteslutande rörsocker.

30 Det skall påpekas att produktionen av rörsocker i gemenskapen är obetydlig i förhållande till framställningen av socker ur sockerbetor, att kostnadsstrukturen för de två typerna av produktion är klart olika, att behandlingen av rörsocker i fråga om utvinning av råsocker eller sirap sker i DOM och, avslutningsvis, att det i gemenskapen finns traditionella raffinaderier som är specialiserade uteslutande på framställning av rörsocker och vars tillförselbehov, som framgår av artikel 37 i förordning nr 1785/81 i dess lydelse enligt förordning nr 1101/95, ligger till grund för beräkningen av omfattningen och fördelningen av gemenskapsstödet. Det skall således anses att det ifrågavarande stödsystemet är baserat på ett inbördes beroendeförhållande och en jämvikt mellan produktionen av rårörsocker i DOM och raffineringen av detta i gemenskapens europeiska regioner, i den meningen att avsättningen för rårörsockret kan säkerställas på lång sikt genom att även tillförseln till specialiserade raffinaderier kan säkerställas.

31 Mot bakgrund av dessa överväganden skall det fastslås att ett raffinaderi i den mening som avses i artikel 9.4 tredje stycket i förordning nr 1785/81 i dess lydelse enligt förordning nr 1482/85 utgörs av en produktionsenhet, det vill säga en industrianläggning som fungerar självständigt utan något som helst samband med någon annan anläggning, vars verksamhet består av raffinering av råsocker och sirap som framställts ur rörsocker. Således omfattar denna definition inte en raffinaderianläggning som ingår i en industri som också innehåller en anläggning för att framställa sockersirap före kristalliseringsstadiet.

32 För att enheten i fråga skall kunna definieras som raffinaderi i den mening som avses i den ovannämnda bestämmelsen skall dess verksamhet stadigvarande vara inriktad på raffinering av råsocker och sirap av rörsocker och kan inte också tillfälligt avse raffinering av sirap som erhållits från sockerbetor, även om detta sker separat, utan att äventyra jämvikten och det inbördes beroendet mellan produktion och avsättning av rårörsocker från DOM och den regelbundna tillförseln till de specialiserade raffinaderierna som åsyftats med gemenskapsbestämmelserna.

33 Den hänskjutande domstolens fråga skall därmed besvaras så, att sådana anläggningar för behandling av rårörsocker från DOM som ingår i en industriell enhet och som utgörs av

— anläggningar för behandling av sockerbetor och utvinning av sockersirap före kristalliseringsstadiet, och

— anläggningar som därefter omvandlar den ifrågavarande sirapen till vitsocker, varvid sirapen berikas genom att rårörsocker från DOM tillförs,

varken på ett stadigvarande eller ett tillfälligt sätt kan anses utgöra en "produktionsenhet" eller ett "raffinaderi" i den mening som avses i artikel 9.4 tredje stycket i förordning nr 1785/81 i dess lydelse enligt förordning nr 1482/85.

Rättegångskostnader

34 De kostnader som har förorsakats den franska, den tyska, den portugisiska och den brittiska regeringen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 12 juni 1996 har ställts av Tribunal administratif de Paris — följande dom:

Sådana anläggningar för behandling av råsockerrör från DOM som ingår i en industriell enhet och som utgörs av

— anläggningar för behandling av sockerbetor och utvinning av sockersirap före kristalliseringsstadiet, och

— anläggningar som därefter omvandlar den ifrågavarande sirapen till vitsocker, varvid sirapen berikas genom att råsockerrör från DOM tillförs,

kan varken på ett stadigvarande eller ett tillfälligt sätt anses utgöra en "produktionsenhet" eller ett "raffinaderi" i den mening som avses i artikel 9.4 tredje stycket i förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1482/85 av den 23 maj 1985.

Kapteyn Ragnemalm Ioannou

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 november 1998.

R. Grass

Justitiesekreterare

P. J. G. Kapteyn

Ordförande på fjärde avdelningen