2. Verwijst verzoeksters in de kosten van het geding, daaronder begrepen die welke op de interventie zijn gevallen.

Due Chloros Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 september 1982.

Voor de griffier

J. A. Pompe

adjunct-griffier

De president van de Tweede kamer

O. Due

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 23 SEPTEMBER 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Ook de zaak waarin ik thans heb te concluderen, heeft betrekking op isoglucose.

Ditmaal gaat het om verordening nr. 1785/81 van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177 van 1981, blz. 4), in werking getreden op 1 juli 1981.

Zij geldt zowel voor suiker als voor isoglucose (artikel 1) en bevat in de artikelen 24 en volgende een quotaregeling en bepalingen inzake een produktieheffing voor de verkoopseizoenen 1981/82-1985/86.

De vennootschap Roquette Frères (hierna: Roquette), die ook zaak 110/81 voor het Hof heeft gebracht en daarin heeft gesteld dat de invoering van een produktieheffing op isoglucose bij verordening nr. 387/81 (PB L 44 van 1981, blz. 1) onwettig is, omdat de Raad niet bevoegd is zich dergelijke eigen middelen te verschaffen, meent dat hetzelfde geldt voor verordening nr. 1785/81 en de daarin vervatte heffingregeling voor isoglucose.

Zij heeft zich derhalve tot het Hof gewend met het verzoek verordening nr. 1785/81 nietig te verklaren, althans voor zover zijzelf erdoor wordt geraakt, hetgeen blijkens de opmerkingen van het beroepschrift moet worden opgevat in die zin, dat zij nietigverklaring vordert van de artikelen 24 en 28, voor zover deze een quota- en heffingregeling voor isoglucose bevatten.

1 — Vertaald uit het Duits.

De Raad, die ook in deze procedure door de Commissie wordt ondersteund, acht het beroep niet-ontvankelijk en in ieder geval ongegrond.

Mijn standpunt in deze zaak is als volgt:

I — De ontvankelijkheid van het beroep

De bij de procedure betrokken gemeenschapsinstellingen betwisten de ontvankelijkheid van het beroep vooral op twee gronden; verzoekster zou door de bestreden regeling niet rechtstreeks worden geraakt, en bovendien zou zij geen belang hebben bij het enige door haar aangevoerde middel, namelijk dat het creëren van eigen middelen van de Gemeenschappen in de vorm van een produktieheffing op isoglucose onwettig is. Daarnaast valt ook nog te beluisteren, dat de bestreden regeling een normatief karakter heeft, zodat een particuliere onderneming haar niet op grond van artikel 173 EEG-Verdrag kan aanvechten

1. Staat u mij toe, eerst op dit laatste punt in te gaan, dat naar mijn mening van groot belang is. Daarbij behoeven wij er zeker niet op te wijzen, dat verordening nr. 1785/81 een algemene, voor vijf jaar geldende regeling voor de suikersector in ruime zin bevat, hetgeen zonder meer noopt tot de opvatting dat zij een *normatief karakter* heeft. Ook voor zover zij betrekking heeft op isoglucose en daarvoor een quota- en heffingsregeling bevat, ontkomt men er niet aan, ze te beschouwen als een handeling van algemene strekking, in de zin van de rechtspraak met betrekking tot artikel 173 EEG-Verdrag. Men zou misschien aan het normatieve karakter van de regeling kunnen twijfelen omdat toentertijd slechts een betrekkelijk kleine groep van isoglucoseproducenten — minder dan tien in de gehele Gemeenschap — erdoor werd geraakt. Dit kan echter niet beslissend zijn: veel belangrijker is, of het aannemelijk is dat het bij deze groep blijft. Dit echter kan niemand met zekerheid voorspellen; bepaalde veranderingen zijn inderdaad niet uit te te sluiten, hetzij doordat een onderneming verdwijnt, hetzij doordat een nieuwe wordt opgericht, ook al lijkt dit wellicht onwaarschijnlijk. Tenslotte bevat de regeling juist met het oog daarop in artikel 25 bijzondere bepalingen, waarop ik nog terugkom.

Mijns inziens hebben we hier — ook voor zover het slechts om de quota- en heffingregeling voor isoglucose gaat — te maken met een *echte verordening*, dus een normatieve handeling, die voor een onbepaalde kring van personen geldt. Maar omdat het volgens 's Hofs rechtspraak voor het individueel geraakt zijn niet voldoende is dat de kring der betrokkenen *bij de inwerkingtreding* van de verordening bepaalbaar is, kan reeds wegens het rechtskarakter van de bestreden handeling het beroep van Roquette daartegen niet ontvankelijk worden geacht.

2. Ernstige twijfel aan de ontvankelijkheid van het beroep rijst verder in verband met het in artikel 173 EEG-Verdrag gestelde vereiste, dat de bestreden handeling de particulier *rechtstreeks* moet raken.

Van belang is hier, dat de produktiequota, die bepalend zijn voor de omvang van de produktie en dus voor de heffingregeling van artikel 28, niet in de verordening zelf voor iedere onderneming afzonderlijk definitief zijn vastgelegd,

zoals bij de oude regeling het geval was, toen — zoals in verordening nr. 387/81 — het basisquotum voor iedere onderneming direct in een bijlage was bepaald.

Artikel 24 van verordening nr. 1785/81 daarentegen stelt de basisquota A en B voor isoglucose *per land* vast en bepaalt dat de *Lid-Staten* een A-quotum en een B-quotum toekennen aan iedere op hun grondgebied gevestigde onderneming die in het tijdvak van 1 juli 1980 tot 30 juni 1981 een bij verordening nr. 1111/77 (PB L 134 van 1977, blz. 4) vastgesteld basisquotum heeft ontvangen respectievelijk, voor wat Griekenland betreft, in die tijd isoglucose heeft geproduceerd.

Nu is het inderdaad juist dat het voor Frankrijk vastgestelde A-quotum precies overeenkomt met het basisquotum van de enige in Frankrijk gevestigde isoglucoseproducent, te weten verzoekster. Ook wordt in artikel 24, lid 3, uitdrukkelijk bepaald:

„Het A-quotum van elke ... isoglucoseproducerende onderneming is gelijk aan het haar in de periode van 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981 toegekende basisquotum",

en voorts in artikel 24, lid 5:

„Het B-quotum van elke isoglucoseproducerende onderneming is gelijk aan 23,55 % van haar overeenkomstig lid 3, al naar gelang van het geval eerste of derde alinea, bepaalde A-quotum."

Maar waar het op aankomt, is artikel 25, lid 2, luidende:

„De Lid-Staten kunnen het A-quotum en het B-quotum van elke op hun grondgebied gevestigde ... isoglucoseproducerende onderneming verminderen met een hoevelheid die voor de in artikel 23, lid 1, bedoelde periode in totaal niet groter is dan 10 % van respectievelijk het A-quotum of het B-quotum dat voor elk dezer ondernemingen is bepaald overeenkomstig artikel 24".

De in mindering gebrachte hoeveelheden worden dan overeenkomstig artikel 25, lid 3, door de Lid-Staten toegekend aan een of meer andere — al dan niet reeds over een quotum beschikkende — ondernemingen die in hetzelfde gebied in de zin van artikel 24, lid 2, zijn gevestigd als de ondernemingen die die hoeveelheden hebben moeten afstaan. Hieruit blijkt duidelijk dat de verdeling der quota thans geschiedt met medewerking van de Lid-Staten, die daarbij over een discretionaire bevoegdheid beschikken. Ook wanneer van die bevoegdheid geen gebruik is gemaakt in het verkoopseizoen waarin het beroep is ingesteld, en het wellicht ook niet erg waarschijnlijk is dat dat in de naaste toekomst zal gebeuren — maar tenslotte geldt de regeling voor vijf jaar —, kan men toch niet beweren dat de produktiequota *rechtstreeks* in de verordening zijn vastgelegd en dat verzoekster in zoverre dus rechtstreeks door de verordening wordt geraakt. Aan het vereiste van rechtstreeks geraakt zijn is niet voldaan, omdat tussen de verordening en de betrokken de Lid-Staat met zijn discretionaire bevoegdheid staat, juist zoals in het geval waarop de zaken 103-109/78 betrekking hadden (arrest van 18 januari 1979, gevoegde zaken 103-109/78, Société des Usines de Beauport e.a., Jurispr. 1979, blz. 17), waarin werd vastgesteld dat de verzoekster wegens het feit dat een Lid-Staat de basisquota voor suiker voor een bepaald gebied kon toewijzen en wijzigen, enkel rechtstreeks werd geraakt door de desbetreffende maatregelen van de te haren aanzien bevoegde Lid-Staat.

Aan deze conclusie wordt overigens ook niet afgedaan door enkele door verzoekster aangevoerde bijzondere argumenten.

i) Waar zij opmerkt dat een soortgelijke regeling — toekenning van quota aan nieuwe producenten — ook al onder het oude stelsel bestond en dat niettemin was erkend dat bestaande produktiebedrijven rechtstreeks door de quotaregeling werden geraakt, kan namelijk gemakkelijk op een belangrijk onderscheid tussen beide stelsels worden gewezen. Wanneer volgens de oude regeling een communautaire reserve werd gevormd van 5 % van de som van de basisquota die aan de bestaande ondernemingen waren toegewezen, dan beschikte de Raad daarover en niet de Lid-Staten, en in ieder geval bleven de basisquota van bestaande ondernemingen onverlet. Thans echter is bepaald, dat de quota van bestaande ondernemingen niet per se ongewijzigd moeten blijven, doch dat zij kunnen worden verlaagd en dat de aldus vrijgekomen hoeveelheden worden gebruikt voor de vaststelling van quota voor nieuwe producenten.

ii) Irrelevant is mijns inziens ook de door verzoekster aangevoerde omstandigheid, dat tot dusverre geen uitvoeringsbepalingen van artikel 25 van verordening nr. 1785/81 zijn vastgesteld, alsook het feit dat de door de Commissie bij verordening nr. 3041/81 van 23 oktober 1981 (PB L 303 van 1981, blz. 10) vastgestelde overgangsmaatregelen te laat tot stand zijn gekomen en daardoor geen effect konden sorteren. Ook verzoeksters mening dat een ontwerp-verordening van de Commissie van 13 november 1981 ieder praktisch effect ontneemt aan de overdrachtsregeling van artikel 25, acht ik onjuist.

In de eerste plaats heeft de Raad hier met recht erop gewezen, dat voor artikel 25, lid 2, uitvoeringsbepalingen niet beslist noodzakelijk waren; omdat volgens artikel 49 van verordening nr. 1785/81 verordening nr. 3331/74 (PB L 359 van 1974, blz. 18) niet volledig werd ingetrokken, konden de in artikel 8 ervan vervatte voorschriften als toereikende uitvoeringsbepalingen worden beschouwd. De vraag of verordening nr. 3041/81 van de Commissie te laat is vastgesteld en voor het reeds begonnen verkoopseizoen geen effect meer kon sorteren, is irrelevant, omdat artikel 25, waar het hier om gaat, voor een periode van vijf jaar geldt. De door verzoekster genoemde ontwerp-verordening van de Commissie staat reeds daarom al buiten de zaak, omdat zij slechts betrekking heeft op de overdrachtsregeling van artikel 25, lid 1, van verordening nr. 1785/81, doch niet op de toepassing van de overige bepalingen van artikel 25.

Omdat voor de vraag die ons thans bezighoudt, alleen de *normatieve inhoud* van verordening nr. 1785/81 van belang is, en niet de meer of minder grote *waarschijnlijkheid* van een wijziging in de isoglucosesituatie tijdens de gehele geldigheidsduur van die verordening, wordt verzoekster door de quotaregeling niet rechtstreeks geraakt; daarom kan zij ook niet opkomen tegen de daarop gebaseerde heffingregeling.

3. Het derde argument dat tegen de ontvankelijkheid van het beroep is aangevoerd, zou na het voorgaande eigenlijk onbesproken kunnen blijven. Ook dit argument is echter gegrond.

De Raad heeft er in dit verband op gewezen dat verzoekster niets heeft aangevoerd tegen de rechtmatigheid van de produktieheffing op isoglucose als marktordeningsinstrument, doch enkel stelt dat de Raad, gelet op het besluit van

21 april 1970, de opbrengst van die heffing niet buiten de procedure van artikel 201 EEG-Verdrag om als eigen middelen van de Gemeenschap mag behandelen. Zou verzoekster op dit punt gelijk krijgen, dan zou dat nog niet betekenen dat zij van de heffing werd *vrijgesteld,* doch hoogstens dat de ontvangsten niet meer aan de gemeenschapsbegroting ten goede konden komen. Hieruit blijkt, aldus de Raad, dat verzoekster in zoverre geen procesbelang heeft en dat het beroep, dat immers niet op andere middelen berust, ook in dit opzicht niet-ontvankelijk moet worden geacht.

Daartegenover heeft verzoekster gewezen op het doel van de heffing, namelijk het dekken van de verliezen, ontstaan uit de financiering van de uitvoer van suikeroverschotten. Dit doel, aldus verzoekster, kan alleen worden bereikt wanneer de heffingopbrengst wordt behandeld als een eigen middel in de zin van het besluit van de Raad van 21 april 1970, doch niet wanneer zij in de kas van de Lid-Staten vloeit. Het gaat dus wel degelijk om de vraag of deze middelen budgettair juist behandeld zijn; daarom is de toepassing van de heffing ongeoorloofd, zolang niet via de daartoe voorziene procedure ervoor wordt gezorgd dat de Gemeenschap deze ontvangsten als eigen middelen kan gebruiken.

Op dit punt is allereerst van belang, dat bij verordening nr. 1785/81 in zoverre een belangrijke vernieuwing is ingevoerd, dat blijkens de elfde overweging van de considerans en artikel 28 de *gehele financiering* van de exportverliezen thans voor rekening van de suiker- en isoglucoseproducenten komt. De door hen op te brengen produktieheffingen zijn dus niet — zoals vroeger — een *bijdrage* aan deze financiering, doch moeten de verliezen volledig dekken, eventueel door ze te spreiden over meer verkoopseizoenen.

De Raad concludeert hieruit, dat het thans daarbij gaat om principieel in de rechtspraak reeds goedgekeurde, krachtens artikel 43 EEG-Verdrag getroffen *interventiemaatregelen tot stabilisering van de markt,* en dat het dus niet noodzakelijk is daarmee samenhangende heffingen, die voor een nauwkeurig bepaald doel in het kader van de marktordening voor suiker dienen, te kwalificeren als eigen middelen in de zin van genoemd besluit van de Raad, die immers, zoals verzoekster zelf heeft opgemerkt, niet voor een bepaald doel mogen worden bestemd. Het ingevoerde stelsel kan immers even goed functioneren wanneer men de heffingen beschouwt als *andere inkomsten* in de zin van artikel 4, lid 1, van het besluit van de Raad van 21 april 1970, die niet aan de algemene begroting ten goede komen en waarvoor derhalve de procedure van artikel 2, tweede alinea, niet geldt. Hiervoor, alsook voor de opvatting dat naast de algemene begroting bepaalde gebonden middelen konden ontstaan, kan de Raad zich beroepen op 's Hofs rechtspraak inzake de in het kader van de ordening voor zuivelprodukten ingevoerde medeverantwoordelijkheidsheffing (arrest van 21 februari 1979, zaak 138/78, Stölting, Jurispr. 1979, blz. 713). Voor deze laatste heffing was het enkele feit beslissend dat het daarbij ging om een maatregel tot stabilisering van de markt, die binnen het kader van de artikelen 39 en 40 EEG-Verdrag bleef en waarvoor een rechtsgrondslag was te vinden in artikel 43. Advocaat-generaal Mayras merkte daarover uitdrukkelijk op, dat artikel 201 EEG-Verdrag geenszins uitsluit, dat de Raad in het kader van bijzondere regelingen, inzonderheid inzake de gemeenschappelijke landbouwpolitiek, dergelijke eigen

middelen creëert. Voorts kan de Raad zich in dit verband beroepen op het arrest van 13 mei 1981 (zaak 66/80, ICC, Jurispr. 1981, blz. 1191), betreffende het stellen van een waarborg in verband met de verplichting tot aankoop van magere-melkpoeder, waarbij verbeurde waarborgsommen werden aangewend om de interventie-uitgaven in het kader van de gemeenschappelijke zuivelmarktordening te verminderen. Dit werd in het arrest geoorloofd verklaard met een verwijzing naar artikel 43 EEG-Verdrag, terwijl met zoveel woorden werd gezegd dat de betrokken ontvangsten communautaire middelen vormden in de zin van *artikel 4*, lid 1, eerste alinea, van 's Raads besluit van 21 april 1970.

Bovendien kon de Raad aanvoeren — en dit is met het oog op verzoeksters procesbelang eveneens van betekenis — dat, zelfs wanneer men verzoeksters uitgangspunt zou aanvaarden en zou aannemen dat de Gemeenschap zich hier op ongeoorloofde wijze eigen middelen verschaft, dit niet noodzakelijkerwijze betekent dat de inning van de produktieheffing ongeoorloofd is; er zijn immers ook *andere begrotingstechnieken* denkbaar om het beoogde doel te bereiken zonder de Gemeenschap een deel van de afzetkosten te laten dragen. Wanneer de produktieheffingen aan de nationale begrotingen zouden moeten toevloeien, dan zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een compensatie door extra uitkeringen op grond van artikel 4, lid 1, van het besluit van de Raad van 21 april 1970, of aan de mogelijkheid dat de Gemeenschap tot de eventuele ratificatie door de nationale parlementen de ontstane kosten voorlopig ten laste van haar algemene begroting brengt.

Op grond van dit alles is mijns inziens de conclusie gerechtvaardigd, dat verzoekster voor zover het de begrotingstechnische behandeling van de produktieheffingen betreft, geen procesbelang heeft en dat het beroep ook om deze reden niet ontvankelijk is.

II — Ten gronde

Na de duidelijke slotsom waartoe het onderzoek van de ontvankelijkheid heeft geleid, kan ik mij ten aanzien van de gegrondheid van het beroep beperken tot enkele korte overwegingen van subsidiaire aard.

Verzoekster heeft — vooral tijdens de mondelinge behandeling — aan de hand van de begroting 1982 trachten aan te tonen, dat de produktieheffingen op isoglucose en suiker zijn te beschouwen als eigen middelen in de zin van genoemd besluit van de Raad, en zij heeft met behulp van verscheidene argumenten trachten waar te maken dat de Raad enkel de produktieheffingen op suiker zo mag behandelen, doch niet die op isoglucose, daar dit laatste produkt bij de totstandkoming van het besluit van de Raad van april 1970 rechtens niet onder de marktordening voor suiker viel. Vergeleken met de zaken 108 en 110/81 zijn er mijns inziens in de onderhavige zaak geen nieuwe belangrijke feiten of argumenten ter tafel gekomen, afgezien van het feit dat isoglucose na de totstandkoming van verordening nr. 1785/81 thans onder de marktordening voor suiker valt. Voor de juiste uitlegging van het besluit van de Raad van 21 april 1970 verwijs ik derhalve naar mijn conclusie in genoemde zaken en constateer slechts, dat naar mijn overtuiging de invoering van een produktieheffing op isoglucose ook dan, niet in strijd is met dat besluit van de Raad, wanneer men aanneemt, dat de daarmee samenhangende ontvangsten als

eigen middelen in de zin van dat besluit zijn te beschouwen.

Ook wanneer men, anders dan ik, het onderhavige beroep ontvankelijk zou achten, zou men toch verordening nr. 1785/81 geenszins gedeeltelijk nietig kunnen verklaren, ook niet voor zover zij — met betrekking tot de *quotaregeling* op zich zijn geen bijzondere argumenten aangevoerd — een *heffingregeling* voor isoglucoseproducenten bevat.

III — Samenvattend geef ik het Hof derhalve in overweging, het beroep van SA Roquette Frères niet-ontvankelijk, subsidiair ongegrond te verklaren en verzoekster in de kosten te verwijzen.