SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 26. Oktober 2006 [1]

I — Einleitung

1. Im Mittelpunkt dieses Vorabentscheidungsverfahrens steht erneut die Frage des Rechtsschutzes Einzelner gegen Verordnungen der Gemeinschaft.

2. Während der Gerichtshof zuletzt insbesondere in den Rechtssachen Unión de Pequeños Agricultores [2] und Jégo-Quéré [3] klargestellt hat, unter welchen Voraussetzungen Einzelne gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG eine Verordnung der Gemeinschaft mit der Nichtigkeitsklage direkt vor den Gemeinschaftsgerichten angreifen können [4], stellt sich die Frage des Rechtsschutzes im vorliegenden Fall aus einem anderen Blickwinkel: Unter welchen Umständen darf sich ein Einzelner *vor nationalen Gerichten* auf die Rechtswidrigkeit einer Verordnung der Gemeinschaft berufen, die er zuvor nicht direkt vor den Gemeinschaftsgerichten angegriffen hat?

3. Hintergrund dieses Verfahrens ist die seit Ende der 1970-er Jahre in der Gemeinschaft geltende Quotenregelung für die Erzeugung von Isoglukose. Im Ausgangsrechtsstreit greift das französische Unternehmen Roquette Frères [5] vor französischen Gerichten die ihm von den nationalen Behörden zugeteilten Quoten für die Herstellung von Isoglukose an. Zur Begründung macht Roquette Frères geltend, auf Gemeinschafts-

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Urteil vom 25. Juli 2002 in der Rechtssache C-50/00 P (Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Slg. 2002, I-6677) mit Schlussanträgen des Generalanwalts Jacobs vom 21. März 2002.

3 — Urteil vom 1. April 2004 in der Rechtssache C-263/02 P (Kommission/Jégo-Quéré, Slg. 2004, I-3425).

4 — Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Erweiterung der Klageberechtigung Einzelner, wie sie in Artikel III-365 Absatz 4 des am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Vertrags über eine Verfassung für Europa (ABl. C 310, S. 1) vorgesehen ist; danach soll natürlichen und juristischen Personen die Nichtigkeitsklage auch gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter offen stehen, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen.

5 — Der Name Roquette Frères ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht unbekannt; vgl. etwa das Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (Roquette Frères/Rat, Slg. 1980, 3333), in dem sich der Gerichtshof zu den Anhörungsrechten des Europäischen Parlaments geäußert hat, das Urteil vom 15. Oktober 1980 in der Rechtssache 145/79 (Roquette Frères/Französische Zollverwaltung, Slg. 1980, 2917), in dem sich der Gerichtshof zur zeitlichen Begrenzung der Urteilswirkungen geäußert hat, und das Urteil vom 22. Oktober 2002 in der Rechtssache C-94/00 (Roquette Frères, Slg. 2002, I-9011), in dem der Gerichtshof die Rechtslage bei Nachprüfungen der Kommission in Wettbewerbsverfahren klargestellt hat.

ebene seien die verfügbaren Isoglukose-Grundmengen für das französische Mutterland [6] fehlerhaft berechnet worden, weil die dort als Zwischenerzeugnis für die Herstellung anderer zum Verkauf bestimmter Produkte erzeugte Isoglukose nicht berücksichtigt worden sei.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Hintergrund*

4. Isoglukose ist ein flüssiges Süßungsmittel, das im Allgemeinen aus zu Glukose verarbeiteter Stärke gewonnen wird; diese Stärke wird ihrerseits aus Getreide gewonnen, überwiegend aus Mais [7]. Isoglukose gilt als direktes Substitutionserzeugnis für flüssigen, aus Zuckerrüben oder Zuckerrohr gewonnenen Zucker, mit dem sie in direktem Wettbewerb steht [8].

5. In der Gemeinschaft wurde Ende der 1970-er Jahre für die Erzeugung von Isoglukose, wie auch zuvor schon für die Produktion von Zucker [9], ein Quotensystem [10] eingeführt, das im Zusammenhang mit bestimmten im Rahmen der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik gewährten Absatzgarantien für Zucker zu sehen ist. Da die Isoglukoseproduktion zur Erhöhung der Zuckerüberschüsse der Gemeinschaft beitrug, sollte sie mit Hilfe von Quoten beschränkt werden, um auf diese Weise etwaigen negativen Auswirkungen auf die Zuckerpolitik der Gemeinschaft zu begegnen [11].

6. Zunächst wurden den einzelnen Unternehmen ihre Produktionsquoten unmittelbar in Verordnungen der Gemeinschaft zuge-

6 — Für die französischen überseeischen Departements gelten gesonderte Isoglukose-Grundmengen, die nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind.

7 — Vgl. dazu das Urteil vom 13. Februar 1992 in der Rechtssache C-210/90 (Roquette Frères, Slg. 1992, I-731, Randnr. 3).
In der ersten Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 des Rates vom 17. Mai 1977 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglukose (ABl. L 134, S. 4) wird Isoglukose als Glukosesirup mit hohem Fruktosegehalt bezeichnet. Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker definiert als Isoglukose das aus Glukose oder Glukosepolymeren gewonnene Erzeugnis mit einem Gehalt, bezogen auf den Trockenstoff, von mindestens 10 Gewichtshundertteilen Fruktose; so bereits Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 des Rates vom 30. Juni 1981 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 177, S. 4) und zuletzt Artikel 2 Nr. 3 der Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 58, S. 1).

8 — Vgl. die zweite und siebte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1111/77 sowie die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1785/81.

9 — Das Bemühen um eine analoge Behandlung von Zucker und Isoglukose zieht sich wie ein roter Faden durch die Begründungserwägungen der Verordnung (EWG) Nr. 1293/79 des Rates vom 25. Juni 1979 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglukose (ABl. L 162 S. 10, berichtigt in ABl. L 176, S. 37), mit der die Quotenregelung für Isoglukose erstmals eingeführt wurde; im selben Sinne die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1785/81.

10 — Dieses Quotensystem basiert auf der Zuteilung von Grundquoten (auch A-Quoten genannt) und zusätzlichen Quoten (auch B-Quoten genannt). Zucker und Isoglukose, die über diese Quoten hinaus produziert wurden (auch „C-Zucker" bzw. „C-Isoglukose" oder „Überschusszucker" bzw. „Überschussisoglukose" genannt), waren grundsätzlich für den Export in Drittstaaten bestimmt und konnten in der Regel nicht in der Gemeinschaft vermarktet werden.

11 — In diesem Sinne das Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 26 und 27).

teilt. So wurde gemäß Artikel 9 Absätze 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1111/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 1293/79 [12] jedem in der Gemeinschaft gelegenen und Isoglukose erzeugenden Unternehmen für den Zeitraum vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 eine Grundquote zugewiesen, die grundsätzlich dem Zweifachen seiner Produktion im Zeitraum vom 1. November 1978 bis 30. April 1979 zu entsprechen hatte, aber gegebenenfalls in der Weise berichtigt werden konnte, dass seine Höchstquote nicht mehr als 85 % und nicht weniger als 65 % seiner technischen Jahresproduktionskapazität betrug [13].

7. Für das Unternehmen Roquette Frères lag diese Grundquote, ausweislich des Artikels 9 Absatz 4 der so gefassten Verordnung Nr. 1111/77 in Verbindung mit deren Anhang II, bei 15 887 Tonnen [14]. Außerdem stand Roquette Frères in Anwendung von Absatz 3 derselben Vorschrift eine so genannte Höchstquote zu, die sich nach eigenen Angaben des Unternehmens auf 20 022 Tonnen belief, was einer Menge von 4 135 Tonnen zusätzlich zur Grundquote entspricht.

8. Mit Urteil vom 29. Oktober 1980 erklärte der Gerichtshof die Verordnung Nr. 1293/79 auf Antrag von Roquette Frères wegen eines Verfahrensfehlers bei der Anhörung des Europäischen Parlaments für nichtig [15]. Der Rat erließ daraufhin neue, inhaltsgleiche Regelungen zur Änderung der Verordnung Nr. 1111/77, und zwar zunächst mit Verordnung Nr. 387/81 [16] für den Zeitraum vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 und sodann mit Verordnung Nr. 388/81 [17] für den Zeitraum vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 [18]. Darin wurde Roquette Frères wiederum jeweils die bereits erwähnte Grundquote von 15 887 Tonnen zugeteilt, außerdem errechnete sich für das Unternehmen nach diesen Vorschriften erneut eine zusätzliche Quote von 4 135 Tonnen.

9. Für die Zeit ab dem 1. Juli 1981 wurden die Vorschriften für die Erzeugung von Zucker und Isoglukose zu einer neuen gemeinsamen Marktorganisation zusammengeführt, in der auch die Produktionsquoten für Isoglukose nicht mehr direkt an einzelne Unternehmen vergeben, sondern — wie

12 — Vgl. insbesondere Artikel 3 der Verordnung Nr. 1293/79.

13 — Diese Regelung wurde auch für den Zeitraum vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 beibehalten, vgl. Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1592/80 des Rates vom 24. Juni 1980 über die Anwendung der Erzeugungsquotenregelungen für Zucker und Isoglukose vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 (ABl. L 160, S. 12).

14 — Diese und die folgenden Tonnenangaben beziehen sich auf Trockenstoff (Trockensubstanz).

15 — Urteil zitiert in Fußnote 5, vgl. insbesondere Randnr. 37. Vgl. außerdem das insoweit gleich lautende Urteil vom selben Tage in der Rechtssache 139/79 (Maizena/Rat, Slg. 1980, 3393, insbesondere Randnr. 38).

16 — Verordnung (EWG) Nr. 387/81 des Rates vom 10. Februar 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 zur Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglukose (ABl. L 44, S. 1).

17 — Verordnung (EWG) Nr. 388/81 des Rates vom 10. Februar 1981 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1592/80 über die Anwendung der Erzeugungsquotenregelungen für Zucker und Isoglukose vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 (ABl. L 44, S. 4).

18 — Eine Nichtigkeitsklage von Roquette Frères gegen diese beiden Änderungsverordnungen zur Verordnung Nr. 1111/77 wies der Gerichtshof mit Urteil vom 30. September 1982 in der Rechtssache 110/81 (Roquette Frères/Rat, Slg. 1982, 3159, Nr. 1 des Tenors) als unbegründet ab. Vgl. außerdem die Urteile vom selben Tage in den Rechtssachen 108/81 (Amylum/Rat, Slg. 1982, 3107) und 114/81 (Tunnel Refineries/Rat, Slg. 1982, 3189) zu Nichtigkeitsklagen gegen die Verordnung Nr. 387/81.

schon zuvor die Zuckerquoten — lediglich global in Form von Grundmengen den Mitgliedstaaten zugewiesen wurden [19]. Den Behörden der Mitgliedstaaten obliegt seither die konkrete Verteilung der Quoten auf die jeweiligen Unternehmen.

10. Vom 1. Juli 1981 bis zum 30. Juni 2006 ergab sich diese gemeinsame Marktorganisation für Zucker zunächst aus der Verordnung Nr. 1785/81, sodann aus der Verordnung Nr. 2038/1999 [20] und zuletzt aus der Verordnung Nr. 1260/2001 [21]. Seit dem 1. Juli 2006 findet die — für das vorliegende Verfahren allerdings nicht relevante — Verordnung Nr. 318/2006 Anwendung [22].

B — *Die im vorliegenden Fall streitigen Vorschriften*

11. Gemäß Artikel 24 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1785/81 hatten die Mitgliedstaaten jedem in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Zucker oder Isoglukose erzeugenden Unternehmen, das in der Zeit vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 eine in der Verordnung Nr. 1111/77 definierte Grundquote erhalten hatte, eine A-Quote und eine B-Quote zuzuteilen [23].

12. Dabei hatte die A-Quote eines Isoglukose erzeugenden Unternehmens der Grundquote zu entsprechen, die ihm für die Zeit vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981 gewährt worden war, und die B-Quote hatte 23,55 % dieser A-Quote zu betragen (Artikel 24 Absätze 3 und 5 der Verordnung Nr. 1785/81). Welche Grundmengen auf diese Weise insgesamt in jedem Mitgliedstaat als A- und B-Quoten vergeben werden durften, war in Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81 in einer Tabelle festgelegt, aus der sich für den Bereich Isoglukose in „Frankreich (Mutterland)" eine Grundmenge A von 15 887,0 Tonnen und eine Grundmenge B von 4 135,0 Tonnen ergab. Diese Quotenregelung galt ab dem 1. Juli 1981 und wurde mehrfach verlängert [24].

13. Auch in der Verordnung Nr. 2038/1999 behielt der Rat diese Grundmengen für die

19 — Eine Ausnahme hiervon bilden bestimmte jeweils im Zusammenhang mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten zu sehende Vorschriften, in denen der Gemeinschaftsgesetzgeber noch unmittelbar die Isoglukosequoten einzelner Unternehmen festsetzte, so im Fall Griechenlands in Artikel 24 Absatz 3, zweiter Unterabsatz, der Verordnung Nr. 1785/81 und im Fall Finnlands in Artikel 27 Absatz 4, vierter Unterabsatz, der Verordnung (EG) Nr. 2038/1999 des Rates vom 13. September 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 252, S. 1).

20 — Mit der Verordnung Nr. 2038/1999 wurde die Verordnung Nr. 1785/81 aufgehoben.

21 — Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (ABl. L 178, S. 1). Mit dieser Verordnung wurde die Verordnung Nr. 2038/1999 aufgehoben.

22 — Mit der Verordnung Nr. 318/2006 wurde die Verordnung Nr. 1260/2001 aufgehoben.

23 — Entsprechende Vorschriften finden sich auch in den späteren Verordnungen über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, vgl. Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2038/1999 und Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1260/2001.

24 — Vgl. Verordnungen (EWG) Nr. 934/86 des Rates vom 24. März 1986 (ABl. L 87, S. 1), (EWG) Nr. 305/91 des Rates vom 4. Februar 1991 (ABl. L 37, S. 1), (EWG) Nr. 1548/93 des Rates vom 14. Juni 1993 (ABl. L 154, S. 10), (EG) Nr. 133/94 des Rates vom 24. Januar 1994 (ABl. L 22, S. 7) und (EG) Nr. 1101/95 des Rates vom 24. April 1995 (ABl. L 110, S. 1), ergangen jeweils zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1785/81 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker.

Wirtschaftsjahre 1995/96 bis 2000/01 zunächst bei. So ergab sich aus der Tabelle in Artikel 27 Absatz 3 jener Verordnung für den Bereich Isoglukose in „Frankreich (Mutterland)" wiederum eine Grundmenge A von 15 887,0 Tonnen und eine Grundmenge B von 4 135,0 Tonnen.

14. Gleichzeitig eröffnete allerdings Artikel 26 Absatz 5 der Verordnung Nr. 2038/1999 nunmehr die Möglichkeit, die genannten Grundmengen zur Erfüllung der von der Gemeinschaft eingegangenen internationalen Verpflichtungen [25] zu verringern. Von dieser Möglichkeit machte die Kommission für das Wirtschaftsjahr 2000/01 Gebrauch und setzte im Bereich Isoglukose für „Frankreich (Mutterland)" die Grundmenge A um 606,6 Tonnen auf 15 280,4 Tonnen und die Grundmenge B um 157,9 Tonnen auf 3 977,1 Tonnen herab (Artikel 1 Absatz 2 in Verbindung mit den Anhängen I und II der Verordnung Nr. 2073/2000 [26]).

15. Für die Wirtschaftsjahre 2001/02 bis 2005/06 legte der Rat schließlich in Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1260/2001 für den Bereich Isoglukose in „Frankreich (Mutterland)" eine neue Grundmenge A von 15 747,1 Tonnen und eine neue Grundmenge B von 4 098,6 Tonnen fest, wobei aber in Artikel 10 Absätze 3 und 4 dieser Verordnung wiederum die Möglichkeit einer Verringerung zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen der Gemeinschaft eröffnet war.

16. Für das Wirtschaftsjahr 2002/03 verringerte die Kommission daraufhin im Bereich Isoglukose für „Frankreich (Mutterland)" die Grundmenge A um 1 048,9 Tonnen auf 14 698,2 Tonnen und die Grundmenge B um 273,0 Tonnen auf 3 825,6 Tonnen (Artikel 1 Absatz 2 in Verbindung mit den Anhängen I und II der Verordnung Nr. 1745/2002 [27]). Eine nochmalige Verringerung nahm die Kommission in der Folge für das Wirtschaftsjahr 2003/04 vor, wobei sie im Bereich Isoglukose für „Frankreich (Mutterland)" die Grundmenge A um 262,1 Tonnen auf 15 485,0 Tonnen und die Grundmenge B um 68,2 Tonnen auf 4 030,4 Tonnen herabsetzte (Artikel 1 Absatz 2 in Verbindung mit den Anhängen I und II der Verordnung Nr. 1739/2003 [28]).

25 — Gemeint ist das im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der „Uruguay-Runde" (1986–1994), die zur Gründung der Welthandelsorganisation führten, geschlossene Übereinkommen über die Landwirtschaft (ABl. 1994, L 336, S. 22).

26 — Verordnung (EG) Nr. 2073/2000 der Kommission vom 29. September 2000 zur Verringerung der im Rahmen der Produktionsquotenregelung für Zucker garantierten Menge und des angenommenen Höchstversorgungsbedarfs der Raffinerien im Rahmen der Präferenzeinfuhrregelungen — Wirtschaftsjahr 2000/01 (ABl. L 246, S. 38).

27 — Verordnung (EG) Nr. 1745/2002 der Kommission vom 30. September 2002 zur Verringerung der im Rahmen der Produktionsquotenregelung garantierten Menge und des angenommenen Höchstversorgungsbedarfs der Raffinerien im Rahmen der Präferenzeinfuhrregelungen — Wirtschaftsjahr 2002/03 (ABl. L 263, S. 31).

28 — Verordnung (EG) Nr. 1739/2003 der Kommission vom 30. September 2003 zur Verringerung der im Rahmen der Produktionsquoten garantierten Menge und des angenommenen Höchstversorgungsbedarfs der Raffinerien im Rahmen der Präferenzeinfuhren im Zuckersektor — Wirtschaftsjahr 2003/04 (ABl. L 249, S. 38).

17. In der jeweils geltenden gemeinsamen Marktorganisation war den Mitgliedstaaten stets die Möglichkeit eingeräumt, A- und B-Quoten von einem Unternehmen auf andere Unternehmen zu übertragen, gleichviel, ob das dadurch begünstigte Unternehmen bereits eine Quote besaß oder nicht; zu diesem Zweck durften die bestehenden Quoten jedes Isoglukose erzeugenden Unternehmens um höchstens 10 % verringert werden (vgl. Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81, Artikel 30 der Verordnung Nr. 2038/1999 und Artikel 12 der Verordnung Nr. 1260/2001).

III — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

18. Vor den französischen Verwaltungsgerichten ist ein Rechtsstreit zwischen Roquette Frères und dem französichen Landwirtschaftsminister [29] anhängig, welcher die Berechnung der jenem Unternehmen zugeteilten Erzeugungsquoten für Isoglukose zum Gegenstand hat.

19. Konkret wendet sich Roquette Frères zum einen gegen eine Entscheidung vom 28. Juni 2000, in der der Leiter der Abteilung Wirtschafts- und internationale Politiken des Landwirtschaftsministeriums diesem Unternehmen die Höhe seiner Erzeugungsquoten für Isoglukose seit dem Wirtschaftsjahr 1981/82 bestätigte, und zum anderen gegen die vier Erlasse des Landwirtschaftsministers vom 26. Oktober 2000, vom 13. Juli 2001, vom 23. Oktober 2002 und vom 17. Oktober 2003, in denen die Höhe der jährlichen Erzeugungsquoten dieses Unternehmens für Isoglukose jeweils den geltenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben [30] angepasst wurde.

20. Roquette Frères rügt vor den französischen Verwaltungsgerichten die Rechtswidrigkeit jener Rechtsakte des französischen Landwirtschaftsministeriums und verlangt ihre Aufhebung, weil die ihnen zugrunde liegenden Bestimmungen verschiedener Verordnungen der Gemeinschaft ungültig seien. Im Einzelnen beanstandet Roquette Frères, auf Gemeinschaftsebene seien die Isoglukose-Grundmengen für das französische Mutterland fehlerhaft berechnet worden, weil dabei die Isoglukose nicht berücksichtigt worden sei, die in diesem Mitgliedstaat zwischen dem 1. November 1978 und dem 30. April 1979 als Zwischenerzeugnis für die Herstellung anderer zum Verkauf bestimmter Produkte erzeugt wurde.

21. In erster Instanz unterlag Roquette Frères mit seinem Begehren vor dem Tribu-

29 — Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité.

30 — Vgl. Nrn. 13 und 16 dieser Schlussanträge.

nal administratif Lille [31], das seine Klagen mit Urteil vom 11. März 2004 abgewiesen hat. Hiergegen hat das Unternehmen am 28. Mai 2004 bei der Cour administrative d'appel Douai [32] Berufung eingelegt.

IV — Vorabentscheidungsersuchen und Verfahren vor dem Gerichtshof

22. Mit Urteil vom 1. Dezember 2005 hat die Cour administrative d'appel Douai ihr Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die beiden folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) War die Société Roquette Frères ohne jeden Zweifel berechtigt, unmittelbar vor dem Gerichtshof die Rechtmäßigkeit des Artikels 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81, des Artikels 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2038/1999, des Artikels 1 der Verordnung Nr. 2073/2000, des Artikels 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1260/2001, des Artikels 1 der Verordnung Nr. 1745/2002 und des Artikels 1 der Verordnung Nr. 1739/2003 in Frage zu stellen?

2) Falls die Société Roquette Frères berechtigt wäre, die Rechtswidrigkeit dieser Verordnungen zu rügen, sind dann Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81, Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2038/1999, Artikel 1 der Verordnung Nr. 2073/2000, Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1260/2001, Artikel 1 der Verordnung Nr. 1745/2002 und Artikel 1 der Verordnung Nr. 1739/2003 gültig, soweit sie maximale Grundmengen für die Erzeugung von Isoglukose für das französische Mutterland festlegen, ohne die Isoglukose zu berücksichtigen, die in diesem Mitgliedstaat zwischen dem 1. November 1978 und dem 30. April 1979 als Zwischenerzeugnis für die Herstellung anderer zum Verkauf bestimmter Produkte erzeugt worden ist?

23. Vor dem Gerichtshof haben Roquette Frères, die französische Regierung, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Rat der Europäischen Union schriftliche und mündliche Erklärungen abgegeben.

V — Würdigung

24. Das Vorabentscheidungsersuchen zielt zunächst darauf ab, zu klären, ob Roquette Frères derzeit überhaupt noch berechtigt ist, vor nationalen Gerichten die Rechtswidrigkeit verschiedener Bestimmungen in Ver-

31 — Verwaltungsgericht Lille.

32 — Verwaltungsgerichtshof Douai, im Folgenden auch: vorlegendes Gericht.

ordnungen der Gemeinschaft über die Produktionsquoten für Isoglukose zu rügen, gegen die jenes Unternehmen zuvor nicht direkt vor den Gemeinschaftsgerichten geklagt hat. Bejahendenfalls ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um die Prüfung der Gültigkeit eben dieser Bestimmungen. Im Einzelnen geht es um folgende sechs Vorschriften (im Folgenden auch: die streitigen Vorschriften):

— Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81,

— Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2038/1999,

— Artikel 1 der Verordnung Nr. 2073/2000,

— Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1260/2001,

— Artikel 1 der Verordnung Nr. 1745/2002 und

— Artikel 1 der Verordnung Nr. 1739/2003.

Da sich alle genannten Vorschriften im Hinblick auf die Vorlagefragen nicht grundlegend unterscheiden, werden sie im Folgenden gemeinsam gewürdigt.

A — *Zur ersten Frage: Berechtigung von Roquette Frères, direkt gegen die streitigen Vorschriften zu klagen*

25. Mit der ersten Vorlagefrage soll geklärt werden, ob Roquette Frères derzeit noch berechtigt ist, vor nationalen Gerichten die Rechtswidrigkeit der streitigen Vorschriften zu rügen. Zu diesem Zweck möchte das vorlegende Gericht wissen, ob jenes Unternehmen ohne jeden Zweifel berechtigt gewesen wäre, die streitigen Vorschriften direkt vor dem Gerichtshof mit der Nichtigkeitsklage anzugreifen.

26. Damit hat dieser erste Teil des Vorabentscheidungsersuchens im Kern die Weichenstellung zwischen den beiden denkbaren

Wegen zum Gegenstand, auf denen Einzelne eine gerichtliche Prüfung der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane erwirken können. Mit diesem Problem war der Gerichtshof bereits verschiedentlich befasst [33].

1. Zur Weichenstellung zwischen Direktklage und Inzidentrüge

27. Das Rechtsschutzsystem des EG-Vertrags bietet Einzelnen im Grundsatz zwei Wege, um die Rechtmäßigkeit von Rechtsakten der Gemeinschaft gerichtlich prüfen zu lassen.

28. Einerseits erlaubt es die Nichtigkeitsklage Einzelnen unter den in Artikel 230 Absatz 4 EG normierten Voraussetzungen, einen Gemeinschaftsrechtsakt *auf dem direkten Weg* vor den Gemeinschaftsgerichten anzugreifen und auf seine Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen [34].

29. Andererseits können sich Einzelne in einem Rechtsstreit vor einem nationalen Gericht mittels einer Inzidentrüge auf die Rechtswidrigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts berufen, woraufhin jenes Gericht den Gerichtshof über das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Artikel 234 Absatz 1 Buchstabe b EG zur Prüfung der Gültigkeit dieses Gemeinschaftsrechtsakts veranlassen kann [35]. In einem solchen Fall wird der Gerichtshof gewissermaßen *auf dem indirekten Weg* mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit des Gemeinschaftsrechtsakts befasst, so wie dies auch im Ausgangsrechtsstreit geschehen ist.

30. Steht dem Kläger keine andere Möglichkeit offen, die Rechtswidrigkeit eines ihn betreffenden Gemeinschaftsrechtsakts überprüfen zu lassen, so gebietet es das Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz [36], ihm den soeben skizzierten *indirekten* Weg nicht zu versperren und seine Inzidentrüge in einem Rechtsstreit vor nationalen Gerichten zuzulassen.

33 — Vgl. insbesondere die Urteile vom 27. September 1983 in der Rechtssache 216/82 (Universität Hamburg, Slg. 1983, 2771, Randnrn. 5 ff.), vom 9. März 1994 in der Rechtssache C-188/92 (TWD, Slg. 1994, I-833, Randnrn. 10 ff.), vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-241/95 (Accrington Beef, Slg. 1996, I-6699, Randnrn. 14 ff.), vom 30. Januar 1997 in der Rechtssache C-178/95 (Wiljo, Slg. 1997, I-585, Randnrn. 15 ff.), vom 11. November 1997 in der Rechtssache C-408/95 (Eurotunnel u. a., Slg. 1997, I-6315, Randnrn. 26 ff.), vom 15. Februar 2001 in der Rechtssache C-239/99 (Nachi Europe, Slg. 2001, I-1197, Randnrn. 28 ff.), vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-390/98 (Banks, Slg. 2001, I-6117, Randnrn. 109 ff.) und vom 23. Februar 2006 in den verbundenen Rechtssachen C-346/03 und C-529/03 (Atzeni u. a., Slg. 2006, I-1875, Randnrn. 30 ff.), daneben die Urteile Unión de Pequeños Agricultores/Rat (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 40) und Kommission/Jégo-Quéré (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 30).

34 — Die besondere Verfahrensvariante des Artikels 241 EG spielt im vorliegenden Fall keine Rolle und wird deshalb im Folgenden nicht erörtert (vgl. zu Artikel 241 EG etwa das Nachi Europe, zitiert in Fußnote 33, Randnrn. 33 und 34).

35 — Urteile Universität Hamburg (zitiert in Fußnote 33, Randnrn. 10 und 12), Nachi Europe (zitiert in Fußnote 33, Randnr. 35), Unión de Pequeños Agricultores/Rat (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 40) und Kommission/Jégo-Quéré (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 30).

36 — Vgl. zu diesem Grundrecht die Urteile vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84 (Johnston, Slg. 1986, 1651, Randnr. 18), Unión de Pequeños Agricultores/Rat (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 39) und Kommission/Jégo-Quéré (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 29), ferner Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. 2000, C 364, S. 1).

31. Kann hingegen der jeweilige Kläger bereits über die Nichtigkeitsklage nach Artikel 230 EG Rechtsschutz erlangen, so muss er diesen *direkten* Weg auch beschreiten, will er eine gerichtliche Prüfung des in Frage stehenden Rechtsakts erwirken [37]. Andernfalls bestünde die Gefahr einer Umgehung der in Artikel 230 Absatz 5 EG normierten Klagefrist und der mit ihrem Ablauf eintretenden Bestandskraft des in Frage stehenden Rechtsakts [38].

32. Die Klagefrist und die mit ihr einhergehende Bestandskraftwirkung dienen der Rechtssicherheit; verhindert werden soll, dass die Rechtswirkungen des Handelns der Gemeinschaftsorgane „wieder und wieder in Frage gestellt" werden [39]. Wer also die Frist für eine ihm nach Artikel 230 EG offen stehende Nichtigkeitsklage gegen einen Gemeinschaftsrechtsakt verstreichen lässt, muss sich die Bestandskraft dieses Rechtsakts entgegenhalten lassen und kann später auch nicht inzident vor nationalen Gerichten dessen Rechtswidrigkeit rügen [40]; das nationale Gericht ist an den bestandskräftig gewordenen Gemeinschaftsrechtsakt gebunden [41].

33. Ein Ausschluss der Inzidentrüge im Verfahren vor nationalen Gerichten ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn dem Einzelnen die Nichtigkeitsklage zu den Gemeinschaftsgerichten *ohne jeden Zweifel* offen gestanden hätte [42]. Angesichts des Grundrechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz dürfen vor allem objektiv bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der Klageberechtigung natürlicher und juristischer Personen gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG nicht generell zu Lasten der Betroffenen gehen. Ansonsten entstünde ein erheblicher Druck auf sie, stets schon rein vorsorglich Nichtigkeitsklagen zu erheben, selbst bei zweifelhafter Zulässigkeit, um nicht ihre Möglichkeit aufs Spiel zu setzen, den jeweiligen Gemeinschaftsrechtsakt überhaupt gerichtlich überprüfen zu lassen. Dies wäre auch aus verfahrensökonomischer Sicht wenig wünschenswert.

37 — In diesem Sinne Urteile TWD (insbesondere Randnr. 17) und Nachi Europe (Randnrn. 37 bis 39), jeweils zitiert in Fußnote 33.

38 — Urteile TWD (Randnrn. 17 und 18), Nachi Europe (Randnrn. 29 und 30), Banks (Randnr. 111) und Atzeni (Randnr. 31), jeweils zitiert in Fußnote 33.

39 — Urteile TWD (Randnr. 16), Wiljo (Randnr. 19) und Nachi Europe (Randnr. 29), jeweils zitiert in Fußnote 33.

40 — Urteile TWD (zitiert in Fußnote 33, Randnrn. 13 und 17), Nachi Europe (zitiert in Fußnote 33, Randnrn. 30 und 37) und vom 10. Juli 2003 in der Rechtssache C-11/00 (Kommission/EZB, Slg. 2003, I-7147, Randnr. 75). Diese Rechtsprechung betrifft allerdings nur Fälle, in denen ein Rechtsstreit vor den nationalen Gerichten und ein mögliches Vorabentscheidungsverfahren ihrem Gegenstand nach überhaupt geeignet sind, die Gültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts in Frage zu stellen; vgl. Urteile Banks (Randnr. 112) und Wiljo (Randnrn. 27 und 29), jeweils zitiert in Fußnote 33.

41 — Urteile TWD (Randnr. 25), Wiljo (Randnr. 24) und Nachi Europe (Randnr. 40), jeweils zitiert in Fußnote 33. Gemäß dem Urteil Atzeni (zitiert in Fußnote 33, Randnrn. 30 und 34) wäre ein Vorabentscheidungsersuchen zur Gültigkeit des in Frage stehenden Gemeinschaftsrechtsakts *unzulässig*.

42 — Dass die Klageberechtigung des Einzelnen gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG „ohne jeden Zweifel" bzw. „zweifellos" gegeben sein muss, folgt in ständiger Rechtsprechung aus den Urteilen TWD (Randnr. 24), Wiljo (Randnrn. 21 und 23), Nachi Europe (Randnr. 37 und 38) und Banks (Randnr. 111), jeweils zitiert in Fußnote 33; vgl. auch das Urteil Kommission/EZB (zitiert in Fußnote 40, Randnr. 75). In ähnlicher Weise stellten die in Fußnote 33 zitierten Urteile Accrington Beef (Randnrn. 15 und 16), Eurotunnel (Randnrn. 28 und 29) und Atzeni (Randnr. 34) darauf ab, ob eine Nichtigkeitsklage des Einzelnen „offenkundig", „offensichtlich" bzw. „unstreitig" zulässig gewesen wäre.

34. Die von Roquette Frères vor den französischen Verwaltungsgerichten erhobene Inzidentrüge kann folglich nur dann ausgeschlossen sein, wenn dem Unternehmen gegen die streitigen Vorschriften die Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 230 EG *ohne jeden Zweifel* offen gestanden hätte.

2. Zur Klageberechtigung von Roquette Frères gegen die streitigen Vorschriften

35. Da die streitigen Vorschriften Bestandteile von Verordnungen sind, haben sie allgemeine Geltung und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Artikel 249 Absatz 2 EG). Gegen solche Vorschriften können grundsätzlich nur die Organe der Gemeinschaft, die Europäische Zentralbank und die Mitgliedstaaten mit der Nichtigkeitsklage vorgehen (Artikel 230 Absätze 2 und 3 EG)[43]. Einer juristischen Person wie Roquette Frères steht hingegen nur insoweit die Klageberechtigung zu, als sie von den streitigen Vorschriften *unmittelbar und individuell betroffen* ist (Artikel 230 Absatz 4 EG).

36. Ob Roquette Frères diesen Anforderungen hätte genügen können, ist unter den am Verfahren vor dem Gerichtshof Beteiligten umstritten. Während das Unternehmen selbst wie auch der Rat das Vorliegen einer Klageberechtigung verneinen, weil es ihrer Ansicht nach sowohl an einer unmittelbaren als auch an einer individuellen Betroffenheit fehlte, beziehen die Kommission und die französische Regierung die diametral entgegengesetzte Position.

a) Unmittelbare Betroffenheit

37. Von *unmittelbarer Betroffenheit* ist immer dann auszugehen, wenn der in Frage stehende Rechtsakt sich unmittelbar auf die Rechtsstellung einer Person auswirkt, weil er entweder keines (nationalen oder gemeinschaftsrechtlichen) Umsetzungsaktes bedarf[44] oder aber seine Durchführung automatisch erfolgt, so dass der mit der Durchführung betrauten Stelle keinerlei Ermessensspielraum verbleibt[45].

38. Anders als in ihrer Vorläuferregelung[46] wurden in den streitigen Vorschriften die Quoten für die Isoglukoseerzeugung nicht mehr unmittelbar kraft Verordnung den

43 — Urteil Unión de Pequeños Agricultores/Rat (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 35).

44 — Vgl. dazu etwa das Urteil Kommission/Jégo-Quéré (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 35) sowie das Urteil des Gerichts vom 3. Mai 2002 in der Rechtssache T-177/01 (Jégo-Quéré/Kommission, Slg. 2002, II-2365, Randnr. 26, letzter Satz).

45 — In diesem Sinne Urteile vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-386/96 P (Dreyfus/Kommission, Slg. 1998, I-2309, Randnr. 43), vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-486/01 P (Front national/Parlament, Slg. 2004, I-6289, Randnr. 34) und vom 2. Mai 2006 in der Rechtssache C-417/04 P (Regione Siciliana/Kommission, Slg. 2006, I-3881, Randnr. 28).

46 — Vgl. die in Nrn. 6 bis 8 dieser Schlussanträge erwähnte Verordnung Nr. 1111/77, insbesondere deren Artikel 9 und deren Anhang II in ihrer jeweiligen Fassung gemäß den Verordnungen Nr. 1293/79, Nr. 387/81 und Nr. 388/81.

betroffenen Unternehmen zugeteilt, sondern nur noch global in Form von Grundmengen den Mitgliedstaaten zugewiesen, denen sodann jeweils die konkrete Verteilung auf die einzelnen Unternehmen oblag. Sowohl die Vergabe der Quoten auf der Grundlage der Verordnungen Nr. 1785/81 und Nr. 2038/1999 als auch ihre spätere Anpassung gemäß den Verordnungen Nr. 2073/2000, Nr. 1260/2001, Nr. 1745/ 2002 und Nr. 1793/2003 bedurfte folglich jeweils nationaler Umsetzungsakte.

39. Wie Roquette Frères und der Rat außerdem zutreffend bemerken, wurde den Mitgliedstaaten in der jeweils geltenden gemeinsamen Marktorganisation ferner die Möglichkeit eingeräumt, bis zu einer Höchstgrenze von 10 % Quotenanteile von einzelnen Isoglukose erzeugenden Unternehmen auf andere zu übertragen [47]. Auf diese Weise ließ das von der Gemeinschaft eingeführte Quotensystem den Behörden der Mitgliedstaaten während des gesamten hier in Frage stehenden Zeitraums einen nicht unwesentlichen Ermessensspielraum bei der Verteilung der Isoglukosequoten auf die in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet ansässigen Erzeuger [48].

40. Zwar war die Tätigkeit der nationalen Behörden ansonsten weitgehend inhaltlich vorbestimmt. So durften die Mitgliedstaaten insgesamt nicht über die ihnen zugewiesenen Isoglukose-Grundmengen hinausgehen und mussten ferner jedem Isoglukose erzeugenden Unternehmen, das bereits zuvor in einem bestimmten Referenzzeitraum Isoglukosequoten erhalten hatte, erneut eine A-Quote und eine B-Quote in näher bestimmter Höhe zuteilen [49]. Auch etwaige Anpassungen ihrer Grundmengen, wie sie sich aus den Verordnungen Nr. 2073/2000, Nr. 1260/2001, Nr. 1745/2002 und Nr. 1793/2003 ergaben, mussten sie auf ihre jeweiligen Isoglukose erzeugenden Unternehmen abwälzen.

41. Entgegen der Auffassung der Kommission genügen solche bloßen Grenzen des Ermessens der nationalen Behörden jedoch nicht, um die einzelnen Isoglukoseproduzenten bereits als unmittelbar betroffen anzusehen. Entscheidend ist insoweit nämlich nicht, ob das Gemeinschaftsrecht den mit der Durchführung der streitigen Vorschriften betrauten Stellen ein besonders weites Ermessen einräumt; über ein grenzenloses Ermessen können sie schon wegen ihrer Bindung an das Gemeinschaftsrecht und insbesondere an die Gemeinschaftsgrundrechte ohnehin nie verfügen. Die unmittelbare Betroffenheit Einzelner scheidet vielmehr bereits dann aus, wenn nationalen

47 — Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81, Artikel 30 der Verordnung Nr. 2038/1999 und Artikel 12 der Verordnung Nr. 1260/2001.

48 — So auch Generalanwalt Reischl in seinen Schlussanträgen vom 23. September 1982 in der Rechtssache 242/81 (Roquette Frères/Rat, Slg. 1982, 3213, 3234).

49 — Dies folgte, je nach Zeitraum, aus Artikel 24 der Verordnung Nr. 1785/81 (Referenzzeitraum: 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981), aus Artikel 27 der Verordnung Nr. 2038/1999 (Referenzzeitraum: 1. Juli 1994 bis 30. Juni 1995) und aus Artikel 11 der Verordnung Nr. 1260/2001 (Referenzzeitraum: 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2001).

Stellen überhaupt ein — gegebenenfalls inhaltlich begrenzter — Ermessensspielraum bei der Umsetzung eines Rechtsakts der Gemeinschaft bleibt und deshalb der konkrete Inhalt des Umsetzungsakts für den Einzelnen nicht von vornherein feststeht.

42. So verhält es sich im vorliegenden Fall: Ein Unternehmen wie Roquette Frères konnte nicht von vornherein voraussehen, in welcher konkreten Höhe ihm von den nationalen Behörden Isoglukosequoten zugeteilt würden, weil — jedenfalls theoretisch — stets die Möglichkeit des Markteintritts weiterer Isoglukose erzeugender Unternehmen bestand. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, dass es in der Praxis zu keinem solchen Markteintritt kam und die für das französische Mutterland vorgesehenen Grundmengen von den dortigen Behörden stets in ihrer Gesamtheit an Roquette Frères als einziges dort Isoglukose produzierendes Unternehmen vergeben wurden. Jedenfalls folgte nämlich aus der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker als solcher kein Automatismus für die Umsetzung der gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Quotenregelung durch die nationalen Stellen.

43. Weil also die streitigen Vorschriften nationaler Umsetzungsakte bedurften und dabei den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum verblieb, war Roquette Frères von ihnen schon gar nicht unmittelbar betroffen.

b) Individuelle Betroffenheit

44. *Individuell betroffen* ist eine natürliche oder juristische Person von einem Rechtsakt nur dann, wenn dieser sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder wegen besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und sie dadurch in ähnlicher Weise individualisiert wie einen Adressaten [50].

45. In der auf der Verordnung Nr. 1293/79 beruhenden Vorläuferregelung zu den streitigen Vorschriften [51] nahm der Gemeinschaftsgesetzgeber noch selbst die Zuteilung konkreter Isoglukosequoten an die einzelnen Isoglukose erzeugenden Unternehmen vor. Dementsprechend war Roquette Frères in jener Regelung noch namentlich genannt. Vor diesem Hintergrund bejahte der Gerichtshof ausdrücklich die individuelle Betroffenheit von Roquette Frères im Sinne von Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag (nun-

50 — Ständige Rechtsprechung; vgl. nur die Urteile vom 15. Juli 1963 in der Rechtssache 25/62 (Plaumann/Kommission, Slg. 1963, 213, 238), Unión de Pequeños Agricultores/Rat (zitiert in Fußnote 2, Randnr. 36) und Kommission/Jégo-Quéré (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 45).

51 — Vgl. Artikel 9 in Verbindung mit Anhang II der Verordnung Nr. 1111/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 1293/79.

mehr Artikel 230 Absatz 4 EG), als das Unternehmen auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1293/79 klagte [52].

46. Demgegenüber wurden, wie bereits erwähnt, in allen seit dem 1. Juli 1981 geltenden gemeinsamen Marktorganisationen für Zucker, in deren Rahmen die streitigen Vorschriften allesamt ergangen sind, nur noch globale Grundmengen pro Mitgliedstaat festgesetzt, und es oblag den jeweiligen nationalen Behörden, diese Grundmengen als Quoten auf die in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Isoglukose erzeugenden Unternehmen zu verteilen [53].

47. Damit war auch Roquette Frères in den streitigen Vorschriften nicht mehr namentlich als Empfängerin konkreter Isoglukosequoten erwähnt [54], sondern war Teil der rein gattungsmäßig bestimmten Gruppe von Isoglukoseerzeugern in der Gemeinschaft. In den Anwendungsbereich der streitigen Vorschriften fiel das Unternehmen also lediglich noch aufgrund allgemein und abstrakt formulierter, objektiver Kriterien in seiner Eigenschaft als Wirtschaftsteilnehmer auf dem Isoglukosemarkt. Derartiges reicht nach ständiger Rechtsprechung nicht aus, um von einer individuellen Betroffenheit im Sinne von Artikel 230 Absatz 4 EG auszugehen [55].

48. Zugunsten der Klageberechtigung eines Unternehmens wie Roquette Frères kann auch nicht vorgebracht werden, dieses Unternehmen sei einer von wenigen Isoglukoseproduzenten in der Gemeinschaft, im französischen Mutterland sogar der einzige, so dass die auf jenes Gebiet entfallenden Isoglukosequoten ihm in der Praxis jeweils zur Gänze zugeteilt würden. Denn selbst wenn sich Zahl und Identität der zu einem bestimmten Zeitpunkt von einer Verordnung erfassten Unternehmen hinreichend genau bestimmen lassen, erwächst ihnen hieraus noch keine Klageberechtigung, so-

52 — Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 15 und 16); im selben Sinne das Urteil Maizena/Rat (zitiert in Fußnote 15, Randnrn. 15 und 16). Ebenso zulässig war die Klage von Roquette Frères gegen die Verordnungen Nr. 387/81 und Nr. 388/81, die, soweit hier relevant, der Verordnung Nr. 1293/79 inhaltlich entsprachen; vgl. dazu die in Fußnote 18 zitierte Rechtsprechung sowie Nr. 8 dieser Schlussanträge.
Zu weiteren Fällen, in denen Unternehmen in Verordnungen der Gemeinschaft namentlich genannt waren und als klageberechtigt angesehen wurden, vgl. beispielhaft die Urteile vom 21. Februar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 239/82 und 275/82 (Allied Corporation u. a./Kommission, Slg. 1984, 1005, Randnrn. 12 und 14), vom 20. März 1985 in der Rechtssache 264/82 (Timex/Rat und Kommission, Slg. 1985, 849, Randnr. 15) und Nachi Europe (zitiert in Fußnote 33, Randnr. 39 in Verbindung mit Randnr. 3), jeweils aus dem Bereich der handelspolitischen Schutzmaßnahmen.

53 — Vgl. dazu im Einzelnen Nrn. 9 bis 17 dieser Schlussanträge.

54 — Darin unterscheidet sich der vorliegende Fall beispielsweise von der Rechtssache Nachi Europe (Urteil zitiert in Fußnote 33, insbesondere Randnrn. 3 und 39), wo die angefochtene Verordnung das betroffene Unternehmen bzw. ein mit ihr in enger Verbindung stehendes Unternehmen namentlich erwähnte.

55 — Urteile vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 26/86 (Deutz und Geldermann/Rat, Slg. 1987, 941, Randnr. 12), vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-213/91 (Abertal/Kommission, Slg. 1993, I-3177, Randnrn. 19 und 20), vom 22. November 2001 in der Rechtssache C-451/98 (Antillean Rice Mills/Rat, Slg. 2001, I-8949, Randnr. 51) und Kommission/Jégo-Quéré (zitiert in Fußnote 3, Randnrn. 43 und 46); im selben Sinne bereits das Urteil Plaumann/Kommission (zitiert in Fußnote 50, S. 238).

lange diese Unternehmen, wie hier, lediglich aufgrund allgemein und abstrakt formulierter, objektiver Kriterien in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsteilnehmer erfasst werden und andere, beim Erlass der Verordnung noch nicht betroffene Wirtschaftsteilnehmer durch Aufnahme einer bestimmten Tätigkeit in der Zukunft von der fraglichen Regelung betroffen sein könnten [56].

49. Dass der Gemeinschaftsgesetzgeber beim Erlass der streitigen Vorschriften den Markteintritt potenzieller Neueinsteiger ausdrücklich für möglich erachtete, zeigt die seit dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 1785/81 bestehende Regelung zur Übertragung von Quoten [57]: Danach steht es, wie bereits erwähnt, im Ermessen der nationalen Behörden, die Quoten bestehender Isoglukoseproduzenten im Rahmen einer Höchstgrenze von 10 % auf andere Unternehmen zu übertragen, auch auf solche, die bis dahin nicht Inhaber von Quoten waren.

50. Anders wäre die Frage der Klageberechtigung von Roquette Frères allenfalls dann zu beurteilen, wenn feststünde, dass dieses Unternehmen zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verordnungen jeweils zu einem abgeschlossenen Kreis von Betroffenen gehörte, die sich etwa durch die Stellung bestimmter Anträge, durch den Abschluss bestimmter Verträge oder durch die Inhaberschaft gesicherter Rechtspositionen von anderen potentiellen Klägern unterschieden [58]. Dies war jedoch vorliegend nicht der Fall.

51. Insbesondere folgte für Roquette Frères keine gesicherte Rechtsposition aus der bloßen Tatsache, dass das Unternehmen ursprünglich, d. h. vor dem Erlass der streitigen Vorschriften, kraft Verordnung der Gemeinschaft Inhaber von Isoglukosequoten gewesen war [59]. Denn ihre damaligen Quoten waren Roquette Frères von vornherein nur für zwei konkret begrenzte Zeiträume zugeteilt worden, vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 und vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981. Diese Zuteilung ließ keine Rückschlüsse darauf zu, wie die Quoten in späteren Zeiträumen berechnet und verteilt würden und in welcher Höhe Roquette Frères daran teilhaben würde.

52. Zutreffend ist zwar, dass die Isoglukose-Grundmengen pro Mitgliedstaat für die Zeit ab dem 1. Juli 1981 rein zahlenmäßig noch mit den Isoglukosequoten übereinstimmten,

56 — In diesem Sinne Urteile vom 16. März 1978 in der Rechtssache 123/77 (UNICME/Rat, Slg. 1978, 845, Randnr. 16), vom 29. Januar 1985 in der Rechtssache 147/83 (Binderer/Kommission, Slg. 1985, 257, Randnr. 13), Deutz und Geldermann (zitiert in Fußnote 55, Randnr. 8), Abertal (zitiert in Fußnote 55, Randnrn. 17, 19 und 20) und Kommission/Jégo-Quéré (zitiert in Fußnote 3, Randnr. 46). Vgl. auch die Schlussanträge des Generalanwalts Reischl in der Rechtssache 242/81 (zitiert in Fußnote 48, S. 3233).

57 — Artikel 25 der Verordnung Nr. 1785/81, Artikel 30 der Verordnung Nr. 2038/1999 und Artikel 12 der Verordnung Nr. 1260/2001.

58 — Vgl. etwa die Urteile vom 1. Juli 1965 in den verbundenen Rechtssachen 106/63 und 107/63 (Töpfer/Kommission, Slg. 1965, 548, 556), vom 13. Mai 1971 in den verbundenen Rechtssachen 41/70 bis 44/70 (International Fruit Company u. a./Kommission, Slg. 1971, 411, Randnrn. 16 bis 22), vom 17. Januar 1985 in der Rechtssache 11/82 (Piraiki-Patraiki/Kommission, Slg. 1985, 207, Randnr. 19) und vom 18. Mai 1994 in der Rechtssache C-309/89 (Codorniu/Rat, Slg. 1994, I-1853, Randnrn. 21 und 22).

59 — Vgl. die in Nrn. 6 bis 8 dieser Schlussanträge erwähnte Verordnung Nr. 1111/77, insbesondere deren Artikel 9 und deren Anhang II in ihrer jeweiligen Fassung gemäß Verordnungen Nr. 1293/79, Nr. 387/81 und Nr. 388/81.

die zuvor direkt einzelnen Unternehmen zugeteilt worden waren; so entsprachen die in der Verordnung Nr. 1785/81 festgelegten Grundmengen für das französische Mutterland den Quoten, die Roquette Frères selbst jeweils für die beiden vorangehenden Zwölfmonatszeiträume erhalten hatte. Anders als in der Zeit vor dem 1. Juli 1981 [60] wurde jedoch in den streitigen Vorschriften die vergangene Isoglukoseproduktion konkreter Unternehmen nicht mehr ausdrücklich zur Berechnungsgrundlage für die Isoglukose-Grundmengen gemacht [61], welche die nationalen Behörden nunmehr in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zu verteilen hatten. Bei diesen Grundmengen handelte es sich lediglich noch um globale Höchstgrenzen, die sich sowohl auf die bereits auf dem Markt aktiven Isoglukoseproduzenten als auch auf potentielle Neueinsteiger auswirkten und von denen somit alle Erzeuger gleichermaßen betroffen waren.

53. Seit dem 1. Juli 1981 war folglich Roquette Frères nicht mehr gleich einem Adressaten individualisiert und hob sich in Bezug auf die streitigen Vorschriften nicht mehr von anderen potentiellen Klägern ab. Für Nichtigkeitsklagen gegen die streitigen Vorschriften hätte Roquette Frères somit mangels individueller Betroffenheit keine Klageberechtigung im Sinne von Artikel 230 Absatz 4 EG gehabt [62].

c) Zumindest: Begründete Zweifel an der Klageberechtigung von Roquette Frères

54. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen war Roquette Frères nicht berechtigt, die streitigen Vorschriften gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG mit der Nichtigkeitsklage anzugreifen. Selbst wenn man aber zu dem Schluss käme, dass Nichtigkeitsklagen von Roquette Frères zulässig gewesen wären, bliebe noch zu prüfen, ob die Klageberechtigung des Unternehmens *ohne jeden Zweifel* bestand [63].

55. In diesem Zusammenhang kann es freilich nicht auf bloß subjektiv empfundene Zweifel der potenziellen Klägerin ankommen. Ansonsten hinge die Weichenstellung zwischen der Nichtigkeitsklage vor den

60 — Ausgangspunkt für die Berechnung der den Unternehmen zugeteilten Quoten für die Zeit *vor dem 1. Juli 1981* (vom 1. Juli 1979 bis 30. Juni 1980 und vom 1. Juli 1980 bis 30. Juni 1981) war ihre jeweilige Produktion im Zeitraum vom 1. November 1978 bis 30. April 1979 gewesen.

61 — Darin unterscheidet sich der vorliegende Fall beispielsweise von der Rechtssache Nachi Europe (Urteil zitiert in Fußnote 33, insbesondere Randnrn. 3 und 39), wo sich die in der angefochtenen Verordnung angestellten Berechnungen ausdrücklich auf Geschäftsdaten des betroffenen Unternehmens bzw. eines mit ihm in enger Verbindung stehenden Unternehmens stützten; vgl. dazu die sechste und die siebzehnte Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 2849/92 des Rates vom 28. September 1992 zur Änderung des durch die Verordnung (EWG) Nr. 1739/85 eingeführten endgültigen Antidumpingzolls auf die Einfuhren bestimmter Kugellager mit einem größten äußeren Durchmesser von mehr als 30 mm mit Ursprung in Japan (ABl. L 286, S. 2).

62 — Im selben Sinne Generalanwalt Reischl in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache 242/81 (zitiert in Fußnote 48, S. 3233).

63 — Vgl. dazu Nr. 33 dieser Schlussanträge und die in Fußnote 42 zitierte Rechtsprechung.

Gemeinschaftsgerichten und der Inzidentrüge vor nationalen Gerichten letztlich von objektiv nur schwer nachprüfbaren Behauptungen eines Einzelnen ab. Auf diese Weise könnte der Einzelne praktisch ohne Einschränkung die Rechtmäßigkeit von Rechtsakten der Gemeinschaft noch nachträglich in Frage stellen und damit deren Bestandskraft umgehen.

56. Vielmehr ist anhand aller Umstände des Einzelfalls zu prüfen, ob es für den Einzelnen *bei objektiver Betrachtung* berechtigten Grund gab, an der Zulässigkeit einer etwa von ihm zu erhebenden Nichtigkeitsklage zu zweifeln. Es kommt also auf objektiv bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der Klageberechtigung natürlicher und juristischer Personen gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG an.

57. Auch hierzu sind die Meinungen zwischen den am Verfahren vor dem Gerichtshof Beteiligten geteilt: Während Roquette Frères und der Rat der Auffassung sind, dass Zweifel an der Klageberechtigung des Unternehmens vor den Gemeinschaftsgerichten berechtigt waren, nehmen die Kommission und die französische Regierung den gegenteiligen Standpunkt ein.

58. Von besonderer Bedeutung ist im vorliegenden Fall, dass der Gerichtshof mit Urteil vom 30. September 1982 bereits einmal eine Klage von Roquette Frères gegen die erste der hier streitigen Verordnungen, die Verordnung Nr. 1785/81, als unzulässig abgewiesen hat [64]. Zwar beschränkten sich die Entscheidungsgründe jenes Urteils ausdrücklich darauf, die Zulässigkeit der Klage eines Einzelnen gegen die in der Verordnung Nr. 1785/81 vorgesehene *Produktionsabgabe* für Isoglukose zu würdigen [65]. In seinen Schlussanträgen in derselben Rechtssache hatte jedoch Generalanwalt Reischl umfassend zur Zulässigkeit der Klage von Roquette Frères Stellung genommen und diese auch insoweit verneint, als die hier interessierende *Quotenregelung* für die Isoglukoseerzeugung von ihr betroffen sein konnte [66].

59. Angesichts dieser Sachlage durfte Roquette Frères davon ausgehen, dass sie keine Klageberechtigung in Bezug auf die streitigen Vorschriften hatte [67]. Eine solche Einschätzung müsste jedenfalls als vertretbar angesehen werden, stimmte sie doch mit der Rechtsauffassung eines Generalanwalts des Gerichtshofes zu einer Frage überein, die vom Gerichtshof selbst im damaligen Fall nicht ausdrücklich gegenteilig entschieden worden war.

64 — Urteil vom 30. September 1982 in der Rechtssache 242/81 (Roquette Frères/Rat, Slg. 1982, 3213, Randnrn. 9 und 10).

65 — Urteil vom 30. September 1982 in der Rechtssache 242/81 (zitiert in Fußnote 64, Randnr. 8). Die Einzelheiten zu jener Abgabe waren in Artikel 28 der Verordnung Nr. 1785/81 festgelegt.

66 — Schlussanträge in der Rechtssache 242/81 (zitiert in Fußnote 48, S. 3233-3237).

67 — Dies gilt nicht nur für die streitigen Vorschriften der Verordnung Nr. 1785/81, sondern auch für etwaige Klagen gegen später erlassene, vergleichbare Rechtsakte, d. h. im vorliegenden Fall gegen die Verordnungen Nr. 2038/1999, Nr. 2073/2000, Nr. 1260/2001, Nr. 1745/2002 und Nr. 1739/2003, auf die sich die Ausführungen von Generalanwalt Reischl in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache 242/81 (zitiert in Fußnote 48, S. 3233-3237) übertragen lassen.

60. Dies gilt umso mehr, als beim Erlass der streitigen Vorschriften auch sonst keine entgegenstehende Rechtsprechung des Gerichtshofes existierte, auf deren Grundlage das Unternehmen mit Sicherheit auf die Zulässigkeit einer von ihm zu erhebenden Klage gegen die streitigen Vorschriften hätte schließen können [68]. Im Gegenteil konnte das Unternehmen im Sinne der ständigen Rechtsprechung davon ausgehen, dass die streitigen Vorschriften Teil von Verordnungen waren, deren Bestimmungen lediglich allgemein für abstrakt umschriebene Personengruppen und objektiv bestimmte Situationen galten und gegen die ihm folglich die Nichtigkeitsklage zu den Gemeinschaftsgerichten *nicht* offenstand [69].

61. An ihrer Klageberechtigung im Hinblick auf die streitigen Vorschriften durfte Roquette Frères deshalb in berechtigter Weise Zweifel hegen.

3. Zwischenergebnis

62. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen sollte die erste Vorlagefrage wie folgt beantwortet werden:

Die Société Roquette Frères war nicht ohne jeden Zweifel berechtigt, gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG vor den Gemeinschaftsgerichten auf Nichtigerklärung von Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81, von Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2038/1999, von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2073/2000, von Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1260/2001, von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1745/2002 und von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1739/2003 zu klagen.

B — *Zur zweiten Frage: Gültigkeit verschiedener in Gemeinschaftsverordnungen enthaltener Vorschriften über die Grundmengen für die Erzeugung von Isoglukose*

63. Mit seiner zweiten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um die Prüfung der Gültigkeit der streitigen Vorschriften, soweit sie jeweils die Isoglukose-Grundmengen für das französische Mutterland festlegen.

64. Als Grund für seine Zweifel an der Gültigkeit der streitigen Vorschriften trägt das vorlegende Gericht vor, auf Gemeinschaftsebene seien die Isoglukose-Grundmengen für das französische Mutterland möglicherweise fehlerhaft berechnet worden,

68 — Insbesondere ist die Situation von Roquette Frères nicht mit der eines Exporteurs vergleichbar, der sich gegen die Verordnung zur Einführung eines Antidumpingzolls wendet, so dass etwa das Urteil Nachi Europe (zitiert in Fußnote 33, Randnrn. 38 und 39) sich nicht auf den vorliegenden Fall übertragen lässt (vgl. dazu auch oben, Fußnoten 54 und 61).

69 — Urteil Accrington Beef (zitiert in Fußnote 33, Randnr. 15); vgl. auch die Ausführungen in Nrn. 37 bis 53 dieser Schlussanträge sowie in Fußnote 55 zitierte Rechtsprechung.

weil dabei die Isoglukose nicht berücksichtigt worden sei, die in diesem Mitgliedstaat zwischen dem 1. November 1978 und dem 30. April 1979 als Zwischenerzeugnis für die Herstellung anderer zum Verkauf bestimmter Produkte erzeugt wurde.

65. Der behauptete Fehler geht auf die Berechnungen zurück, die bei der erstmaligen Einführung der Quotenregelung für Isoglukose angestellt wurden, betrifft also noch die Vorläuferregelung [70] zu den streitigen Vorschriften. Dieser Fehler habe sich jedoch in der Folgezeit perpetuiert und betreffe nunmehr auch jede der hier streitigen Vorschriften, da die ursprünglich festgelegten Quoten letztlich auch später in Form von Grundmengen für die einzelnen Mitgliedstaaten beibehalten worden seien.

66. Während Roquette Frères einen solchen Fehler bejaht und deshalb von der Ungültigkeit der streitigen Vorschriften ausgeht, halten alle anderen am Verfahren vor dem Gerichtshof Beteiligten die streitigen Vorschriften für gültig.

70 — Vgl. die in Nrn. 6 bis 8 dieser Schlussanträge erwähnte Verordnung Nr. 1111/77, insbesondere deren Artikel 9 und deren Anhang II in ihrer jeweiligen Fassung gemäß Verordnungen Nr. 1293/79, Nr. 387/81 und Nr. 388/81.

1. Hintergrund: Die Unterscheidung von Standard-Isoglukose und Isoglukose als Zwischenerzeugnis bei der Herstellung angereicherter Isoglukose

67. Technisch gesehen wird Isoglukose durch die so genannte Isomerisierung von Glukosesirup gewonnen. Abhängig von ihrer Süßkraft und ihrer chemischen Zusammensetzung können, vereinfacht gesagt, zwei Isoglukose-Endprodukte unterschieden werden, die Generalanwalt Tesauro prägnant mit den Begriffen „Standard-Isoglukose" und „angereicherte Isoglukose" umschrieben hat [71]. Bei der Herstellung von letzterem Produkt fällt Isoglukose auch als Zwischenprodukt an.

68. So entsteht nach einmaliger Isomerisierung von Glukosesirup *Standard-Isoglukose*, eine Lösung, die fast zu gleichen Teilen aus Glukose- und Fruktosemolekülen besteht und in ihrer chemischen Zusammensetzung sowie in ihrer Süßkraft der von flüssigem Zucker nahe kommt [72]. Sie wird als direktes Substitutionserzeugnis für flüssigen Zucker auf den Markt gebracht. Von Roquette Frères wird ein derartiges Produkt nach deren eigenen Angaben unter der Handelsbezeichnung „méliose" vertrieben.

71 — Schlussanträge des Generalanwalts Tesauro vom 13. Dezember 1991 in der Rechtssache C-210/90 (Roquette Frères, Slg. 1992, I-731, Nrn. 2 und 3).

72 — Urteil vom 13. Februar 1992 in der Rechtssache C-210/90 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 3) und Schlussanträge des Generalanwalts Tesauro in jener Rechtssache (Nr. 2).

69. *Angereicherte Isoglukose* hat im Vergleich zu Standard-Isoglukose einen deutlich höheren Fruktosegehalt [73] und damit auch eine deutlich höhere Süßkraft. Ein solches Produkt wurde von Roquette Frères nach eigenen Angaben in der Vergangenheit hergestellt und unter der Handelsbezeichnung „lévulose" vertrieben. Zur Herstellung von angereicherter Isoglukose werden nach einer ersten Isomerisierung in mehreren hintereinander geschalteten Kreisläufen jeweils die Fruktose- von den Glukosemolekülen getrennt und sodann die Glukosemoleküle einer erneuten Isomerisierung unterzogen [74]. Nach jedem solchen Vorgang fällt dementsprechend — als Zwischenerzeugnis — erneut Isoglukose an, die aber als solche nicht auf den Markt kommt, weil sie bei der weiteren Verarbeitung zu angereicherter Isoglukose aufgebraucht wird.

70. Von der *Quotenregelung* für die Erzeugung von Isoglukose wird nicht nur diejenige Isoglukose erfasst, die tatsächlich auf den Markt gebracht wird, sondern auch solche, die als Zwischenerzeugnis bei der Herstellung eines anderen zum Verkauf bestimmten Erzeugnisses verwendet wird und am Ende des Herstellungsvorgangs nicht mehr vorhanden ist. Dies hat der Gerichtshof mit Urteil vom 13. Februar 1992 in einem wiederum das Unternehmen Roquette Frères betreffenden Verfahren für Recht erkannt [75]. Er hat außerdem klargestellt, dass „bei jedem weiteren Isomerisierungsvorgang eines Glukosesirups, der nach einer ersten Isomerisierung, bezogen auf den Trockenstoff, mindestens 10 Gewichtshundertteile Fruktose enthält, eine Isoglukoseerzeugung stattfindet, die auf die in der [Verordnung Nr. 1785/81] vorgesehene Quotenregelung anzurechnen ist, sofern diese Vorgänge zu einer Erhöhung des Fruktosegehalts des Enderzeugnisses führen" [76].

71. Diese Anrechnung auch der lediglich als Zwischenerzeugnis anfallenden Isoglukose auf die Quoten der jeweiligen Hersteller dient der wirksamen Vermeidung von Überschüssen auf dem Zuckermarkt. Außerdem sollen auf diese Weise Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, und zwar nicht nur zwischen Isoglukose und Zucker, sondern auch unter den Isoglukoseherstellern; es gilt das „Gleichgewicht" zu wahren, das der Gemeinschaftsgesetzgeber zwischen den verschiedenen Erzeugern von Süßungsmitteln schaffen wollte [77]. Ebenso wie für Zucker nach der gemeinsamen Marktorganisation Quoten gelten, ohne dass nach Zwischen- und Enderzeugnissen unterschieden würde, müssen deshalb im Sinne der Gleichbehandlung auch die Isoglukosequoten unterschiedslos Anwendung finden [78].

73 — Nach Angaben von Roquette Frères kann es sich sogar um pure, kristallisierte Fruktose handeln.

74 — Urteil vom 13. Februar 1992 in der Rechtssache C-210/90 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 4) und Schlussanträge des Generalanwalts Tesauro in jener Rechtssache (Nr. 2). Teilweise wurde statt reiner Glukose auch eine Mischung von Glukose und Fruktose als Grundlage für die weiteren Isomerisierungsvorgänge verwendet; vgl. Randnr. 5 des zitierten Urteils.

75 — Urteil vom 13. Februar 1992 in der Rechtssache C-210/90 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 38 und Nr. 3 des Tenors).

76 — Urteil vom 13. Februar 1992 in der Rechtssache C-210/90 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 34 und Nr. 2 des Tenors).

77 — Urteil vom 13. Februar 1992 in der Rechtssache C-210/90 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 33 in Verbindung mit Randnr. 25).

78 — Urteil vom 13. Februar 1992 in der Rechtssache C-210/90 (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 33 in Verbindung mit Randnr. 36).

2. Kein offensichtlicher Irrtum bei der Festlegung der Isoglukose-Grundmengen in den streitigen Vorschriften

72. Bei der Prüfung der Gültigkeit der streitigen Vorschriften beschränkt sich die richterliche Kontrolle darauf, zu prüfen, ob dem Gemeinschaftsgesetzgeber ein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmissbrauch unterlaufen ist oder ob er die Grenzen seines Ermessensspielraums offensichtlich überschritten hat [79]. Denn bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik, u. a. im Zuckerbereich, werden ihm die Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte sowie Entscheidungen wirtschaftlicher, politischer und sozialer Natur abverlangt [80]. Dabei kommt ihm ein Ermessen zu, das sich nicht ausschließlich auf die Art und den Inhalt der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Ausgangsdaten erstreckt [81].

73. Der behauptete Rechenfehler des Rates soll in der Vorläuferregelung zu den streitigen Vorschriften seinen Ursprung gehabt und sich in der Folgezeit auch auf die streitigen Vorschriften ausgewirkt haben. Es empfiehlt sich deshalb, zunächst zu prüfen, ob die Vorläuferregelung mit einem offensichtlichen Irrtum behaftet war und ob sich ein etwaiger Irrtum auch auf den Erlass der hier streitigen Vorschriften entscheidend auswirkte. Bejahendenfalls müsste deren Ungültigkeit festgestellt werden.

a) Kein offensichtlicher Irrtum beim Erlass der Vorläuferregelung

74. In der auf Verordnung Nr. 1293/79 beruhenden Vorläuferregelung [82] zu den streitigen Bestimmungen war das grundlegende Kriterium für die mengenmäßige Bestimmung der Isoglukosequoten die individuelle Produktion jedes Herstellers während des Referenzzeitraums vom 1. November 1978 bis zum 30. April 1979; außerdem sollten die technischen Jahresproduktionskapazitäten der einzelnen Unternehmen berücksichtigt werden [83].

75. Wie sich im Nachhinein herausstellte, lagen dem Rat seinerzeit als Berechnungsgrundlage nur Daten aus dem Referenzzeit-

79 — Urteile vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 25) und vom 6. Juli 2000 in der Rechtssache C-289/97 (Eridania, Slg. 2000, I-5409, Randnr. 49).

80 — In diesem Sinne Urteile vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 25) und Eridania (zitiert in Fußnote 79, Randnr. 48), ferner die Urteile vom 6. Dezember 2005 in den verbundenen Rechtssachen C-453/03, C-11/04, C-12/04 und C-194/04 (ABNA u. a., Slg. 2005, I-10423, Randnr. 69) und vom 7. September 2006 in der Rechtssache C-310/04 (Spanien/Rat, Slg. 2006, I-7285, Randnr. 96).

81 — Urteile vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 25) und Eridania (zitiert in Fußnote 79, Randnr. 48); vgl. auch die Urteile vom 25. Juni 1997 in der Rechtssache C-285/94 (Italien/Kommission, Slg. 1997, I-3519, Randnr. 23) und Spanien/Rat (zitiert in Fußnote 80, Randnr. 121).

82 — Artikel 9 der Verordnung Nr. 1111/77 in Verbindung mit deren Anhang II, in der Fassung der Verordnung Nr. 1293/79 sowie, später, der Verordnungen Nr. 387/81 und Nr. 388/81.

83 — Siebte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1293/79 und Artikel 9 Absätze 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1111/77 in der durch die Verordnung Nr. 1293/79 geänderten Fassung.

raum vor, in denen die bei Roquette Frères als bloßes Zwischenerzeugnis angefallene Isoglukose nicht erfasst war. Um jedoch Produktion und Kapazitäten der jeweiligen Hersteller vollständig zu erfassen und dem Sinn und Zweck der Quotenregelung gerecht zu werden, hätte im Sinne des Urteils vom 13. Februar 1992 in der Rechtssache C-210/90 [84] auch ein solches Zwischenerzeugnis mengenmäßig berücksichtigt werden müssen. Insoweit ist dem Rat im Rückblick bei der Festlegung der für Roquette Frères geltenden Isoglukosequoten in der Verordnung Nr. 1293/79 ein Irrtum unterlaufen.

76. Ob es sich dabei allerdings um einen *offensichtlichen* Irrtum handelte, ist mit Rücksicht auf alle Umstände des Einzelfalls zu beurteilen. Dabei ist zu prüfen, ob ein vernünftiger Betrachter bereits zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung des Rates unschwer hätte erkennen können und müssen, dass die Berechnung der Produktionsmengen fehlerhaft war.

77. Im vorliegenden Fall ist von Bedeutung, dass die relevanten Angaben über die Kapazitäten und die Produktion von Roquette Frères im Referenzzeitraum auf dieses Unternehmen selbst zurückgingen. Einerseits wurde dabei auf die Angaben zurückgegriffen, die Roquette Frères selbst über seine Produktionskapazität machte. Andererseits wurden die monatlichen Mitteilungen Frankreichs über die Isoglukoseproduktion auf seinem Hoheitsgebiet herangezogen [85], die ihrerseits auf Auskünften des Unternehmens Roquette Frères beruhten.

78. Im Rahmen seines Ermessens bei der Feststellung der Ausgangsdaten für die geplante Quotenregelung [86] durfte sich der Rat auf Angaben stützen, die auf die betroffenen Unternehmen selbst zurückgingen.

79. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 1293/79 hatte der Rat bei objektiver Betrachtung auch keinen Anlass, an der Richtigkeit dieser Angaben zu zweifeln, zumal es im Hinblick auf die Quotenzuteilung im eigenen Interesse der betroffenen Unternehmen lag, ihre Produktionsmengen und ihre Kapazitäten nicht geringer anzusetzen, als es der Wirklichkeit entsprach.

84 — Urteil zitiert in Fußnote 7, Randnr. 38 und Nr. 3 des Tenors; vgl. dazu auch Nr. 70 dieser Schlussanträge.
In diesem Zusammenhang ist auch auf die ständige Rechtsprechung hinzuweisen, wonach durch die Auslegung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts, die der Gerichtshof in Ausübung seiner Befugnisse aus Artikel 234 EG vornimmt, erforderlichenfalls erläutert und verdeutlicht wird, in welchem Sinne und mit welcher Bedeutung diese Bestimmung *ab ihrem Inkrafttreten* zu verstehen und anzuwenden ist oder gewesen wäre (siehe insbesondere Urteile vom 27. März 1980 in der Rechtssache 61/79, Denkavit italiana, Slg. 1980, 1205, Randnr. 16, vom 13. Januar 2004 in der Rechtssache C-453/00, Kühne & Heitz, Slg. 2004, I-837, Randnr. 21, vom 10. Januar 2006 in der Rechtssache C-402/03, Skov und Bilka, Slg. 2006, I-199, Randnr. 50) und vom 5. Oktober 2006 in den verbundenen Rechtssachen C-290/05 und C-333/05, Nádasdi u. a., noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 62).

85 — Zu solchen Mitteilungen waren die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1471/77 der Kommission vom 30. Juni 1977 über die Mitteilungen der Mitgliedstaaten betreffend Isoglukose (ABl. L 162, S. 13) verpflichtet.

86 — Vgl. dazu Nr. 72 dieser Schlussanträge und die in Fußnote 81 zitierte Rechtsprechung.

80. Anders als Roquette Frères behauptet, hätten die betroffenen Unternehmen schon zum damaligen Zeitpunkt wissen können und müssen, dass in den von ihnen gemachten Angaben nicht nur die tatsächlich auf den Markt gebrachte Isoglukose, sondern auch die als Zwischenerzeugnis anfallende Isoglukose zu berücksichtigen war. Denn die einschlägigen Gemeinschaftsbestimmungen enthielten an keiner Stelle eine Unterscheidung zwischen der als Endprodukt vermarkteten Isoglukose und der lediglich als Zwischenerzeugnis anfallenden Isoglukose, die es aus Sicht eines Herstellers gerechtfertigt hätte, nur mengenmäßige Angaben zu seinen tatsächlich vermarkteten Endprodukten zu machen, nicht aber zu Zwischenerzeugnissen.

81. Wesentlicher Anknüpfungspunkt der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zur Begrenzung der Isoglukosemengen auf dem Gemeinsamen Markt war, damals wie heute, nicht, wieviel Isoglukose auf dem Gemeinsamen Markt abgesetzt wurde, sondern wieviel dort erzeugt wurde. So knüpfte beispielsweise bereits vor der Einführung der *Quotenregelung* für Isoglukose die in Artikel 9 der Verordnung Nr. 1111/77 [87] enthaltene *Abgabenregelung* an die Produktion und nicht an die Vermarktung von Isoglukose an. Auch die Mitteilungen, die im Rahmen von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1471/77 von den Mitgliedstaaten an die Kommission zu machen waren, bezogen sich stets auf die in einem bestimmten Monat erzeugten Mengen.

87 — Verordnung Nr. 1111/77 in ihrer ursprünglichen Fassung.

82. Aus den genannten Gründen komme ich zu dem Schluss, dass dem Rat beim Erlass der Vorläuferregelung zu den streitigen Vorschriften kein *offensichtlicher* Irrtum unterlaufen ist, als er sich bei der Berechnung der Quoten auf die von Roquette Frères selbst stammenden Daten zu ihren Kapazitäten und Produktionsmengen im Bereich Isoglukose stützte.

b) Kein entscheidender Einfluss auf die streitigen Vorschriften

83. Selbst wenn man aber davon ausginge, dass die Vorläuferregelung mit einem offensichtlichen Irrtum behaftet war, bliebe zu prüfen, ob sich ein solcher Irrtum auf die in der Folgezeit erlassenen streitigen Vorschriften entscheidend ausgewirkt hat. Hierzu ist Folgendes zu bedenken:

84. Zwar trifft es zu, dass die ab 1. Juli 1981 für das französische Mutterland geltenden Isoglukose-Grundmengen noch mehrere Jahre lang denjenigen Quoten entsprachen, die für die beiden vorangehenden Zwölfmonatszeiträume unmittelbar dem Unternehmen Roquette Frères zugeteilt worden waren. Anders als in der Zeit vor dem 1. Juli 1981 wurde jedoch in der Verordnung

Nr. 1785/81 sowie in allen anderen streitigen Vorschriften die Isoglukoseproduktion konkreter Unternehmen nicht mehr ausdrücklich zur Berechnungsgrundlage für die den Mitgliedstaaten zugewiesenen Isoglukose-Grundmengen gemacht [88].

85. Ausweislich der Präambel der Verordnung Nr. 1785/81 handelte der Gemeinschaftsgesetzgeber im Übrigen bei der Einführung der neuen, ab 1. Juli 1981 geltenden gemeinsamen Marktorganisation für Zucker erneut unter dem Eindruck struktureller Überschüsse, die im Bereich der Süßungsmittel in der Gemeinschaft festzustellen waren [89]. Die Quotenregelung für die Erzeugung von Zucker und Isoglukose sollte ausdrücklich mit der Zielsetzung angepasst werden, u. a. der jüngsten Erzeugungsentwicklung Rechnung zu tragen [90].

86. All dies spricht dafür, dass bei der Festlegung der ab 1. Juli 1981 geltenden Isoglukose-Grundmengen ein Bündel von Faktoren eine Rolle spielte und in die Beurteilung des Rates einfloss. Demgegenüber bestehen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass sich der Rat beim Erlass der Verordnung Nr. 1785/81 noch ausschließlich — oder jedenfalls maßgeblich — von der konkreten Isoglukoseproduktion einzelner Unternehmen in früheren Zeiträumen hätte leiten lassen.

87. Entscheidende Auswirkungen eines etwaigen Beurteilungsfehlers des Rates beim Erlass der Vorläuferregelungen lassen sich deshalb schon im Hinblick auf die Festsetzung der Isoglukose-Grundmengen in der ersten streitigen Vorschrift, Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81, nicht zweifelsfrei feststellen.

88. Erst recht gilt dies für die streitigen Vorschriften in späteren Verordnungen. Denn zum einen lag bei deren Erlass die Vorläuferregelung noch weiter, nämlich mehr als 20 Jahre [91], zurück. Zum anderen war die Gemeinschaft zwischenzeitlich internationale Verpflichtungen eingegangen [92], die bereits bei der Festlegung der Isoglukose-Grundmengen in der Verordnung Nr. 2038/1999 eine Rolle spielen konnten [93] und dies jedenfalls in der Folgezeit unstreitig taten.

88 — In der Vorläuferregelung war dies hingegen noch der Fall gewesen; vgl. insoweit Artikel 9 Absätze 1 bis 3 der Verordnung Nr. 1111/77 in der Fassung der Verordnung Nr. 1293/79 sowie die siebte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1293/79.

89 — Zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1785/81.

90 — Elfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1785/81.

91 — Die Verordnung Nr. 1293/79 wurde am 25. Juni 1979 erlassen, die Verordnung Nr. 2038/1999 am 13. September 1999.

92 — Gemeint ist das Übereinkommen über die Landwirtschaft, zitiert in Fußnote 25.

93 — Vgl. die 13. und 16. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 2038/1999.

89. Vor diesem Hintergrund sehe ich keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass ein etwaiger früherer Beurteilungsfehler des Rates einen entscheidenden Einfluss auf die streitigen Vorschriften gehabt hätte. Folglich besteht auch kein Anlass für eine Feststellung der Ungültigkeit dieser Vorschriften.

3. Zwischenergebnis:

90. Damit sollte die zweite Vorlagefrage wie folgt beantwortet werden:

Die Prüfung der zweiten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81, von Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2038/1999, von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2073/2000, von Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1260/2001, von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1745/2002 und von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1739/2003 in Bezug auf die Festsetzung der Grundmengen für die Erzeugung von Isoglukose für das französische Mutterland beeinträchtigen könnte.

VI — Ergebnis

91. Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, der Cour administrative d'appel Douai wie folgt zu antworten:

1) Die Société Roquette Frères war nicht ohne jeden Zweifel berechtigt, gemäß Artikel 230 Absatz 4 EG vor den Gemeinschaftsgerichten auf Nichtigerklärung von Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81, von Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2038/1999, von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2073/2000, von Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1260/2001, von Artikel 1 der

Verordnung Nr. 1745/2002 und von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1739/2003 zu klagen.

2) Die Prüfung der zweiten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1785/81, von Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung Nr. 2038/1999, von Artikel 1 der Verordnung Nr. 2073/2000, von Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1260/2001, von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1745/2002 und von Artikel 1 der Verordnung Nr. 1739/2003 in Bezug auf die Festsetzung der Grundmengen für die Erzeugung von Isoglukose für das französische Mutterland beeinträchtigen könnte.