FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

fremsat den 26. oktober 2006 [1]

I — Indledning

1. I centrum for denne præjudicielle sag står atter spørgsmålet om borgeres retsbeskyttelse i forhold til fællesskabsforordninger.

2. Mens Domstolen senest, navnlig i Unión de Pequeños Agricultores-sagen [2] og Jégo-Quéré-sagen [3], har klarlagt, under hvilke betingelser borgere i henhold til artikel 230, stk. 4, EF kan anfægte en fællesskabsforordning direkte for Fællesskabets retsinstanser ved et annullationssøgsmål [4], rejses spørgsmålet om retsbeskyttelse i det foreliggende tilfælde ud fra en anden synsvinkel: Under hvilke omstændigheder kan en borger gøre gældende *for nationale retter*, at en fællesskabsforordning er retsstridig, når den pågældende ikke først har anfægtet forordningen direkte for Fællesskabets retsinstanser?

3. Baggrunden for sagen er den kvoteordning for produktion af isoglucose, som har været gældende i Fællesskabet siden slutningen af 1970'erne. I hovedsagen har den franske virksomhed Roquette Frères [5] anfægtet de kvoter for fremstilling af isoglucose, som virksomheden er blevet tildelt af de nationale myndigheder, for de franske domstole. Til støtte herfor har Roquette Frères gjort gældende, at de basismængder af

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, samt generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse af 21.3.2002.

3 — Dom af 1.4.2004, sag C-263/02 P, Kommissionen mod Jégo-Quéré, Sml. I, s. 3425.

4 — Jf. i denne forbindelse også udvidelsen af borgernes søgsmålsret, således som den er fastsat i artikel III-365, stk. 4, i den i Rom den 29.10.2004 undertegnede traktat om indførelse af en forfatning for Europa (EUT C 310, s. 1); ifølge denne bestemmelse skal fysiske eller juridiske personer kunne anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af regelfastsættende retsakter, der berører dem umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

5 — Navnet Roquette Frères er ikke ukendt i Domstolens praksis; jf. bl.a. dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, hvori Domstolen tog stilling til Europa-Parlamentets ret til at blive hørt, dom af 15.10.1980, sag 145/79, Roquette Frères, Sml. s. 2917, hvori Domstolen tog stilling til den tidsmæssige begrænsning af retsvirkningerne af en dom, og dom af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, hvori Domstolen klarlagde retsstillingen i forbindelse med Kommissionens kontrolundersøgelser i konkurrencesager.

isoglucose, som er til rådighed for det franske hovedland [6], er blevet urigtigt beregnet på fællesskabsplan, fordi der ikke er blevet taget hensyn til den isoglucose, som er blevet produceret dér som et mellemprodukt, der er anvendt til fremstilling af andre produkter bestemt til salg.

II — Retsforskrifter

A — *Baggrund*

4. Isoglucose er et flydende sødemiddel, der almindeligvis fremstilles af stivelse, som er forarbejdet til glucose. Stivelsen er fremstillet af korn, oftest majs [7]. Isoglucose anses for at være et produkt, der direkte kan substituere flydende sukker fremstillet af sukkerroer eller sukkerrør, som det direkte konkurrerer med [8].

5. I Fællesskabet blev der i slutningen af 1970'erne indført et kvotesystem [9] for produktion af isoglucose — svarende til det, der allerede tidligere var indført for produktion af sukker [10] — som skal ses i sammenhæng med bestemte garantier for afsætning af sukker inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Da isoglucoseproduktionen bidrog til en forøgelse af Fællesskabets sukkeroverskud, skulle den begrænses ved hjælp af kvoter med henblik på at imødegå eventuelle negative virkninger for Fællesskabets sukkerpolitik [11].

6. De enkelte virksomheder blev først tildelt deres produktionskvoter direkte i fællesskabsforordninger. Således blev enhver virk-

6 — For de franske oversøiske departementer gælder særskilte isoglucosebasismængder, som ikke er genstand for den foreliggende sag.

7 — Jf. herved dom af 13.2.1992, sag C-210/90, Roquette Frères, Sml. I, s. 731, præmis 3.
I første betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 1111/77 af 17.5.1977 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT L 134, s. 4) betegnes isoglucose som glucosesirup med højt fructoseindhold. Den fælles markedsordning for sukker definerer isoglucose som et produkt fremstillet på basis af glucose eller polymerer heraf, med et indhold i tør tilstand på mindst 10 vægtprocent fructose; således allerede artikel 1, stk. 2, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30.6.1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4) og senest artikel 2, nr. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 af 20.2.2006 om den fælles markedsordning for sukker (EUT L 58, s. 1).

8 — Jf. anden og syvende betragtning til forordning nr. 1111/77 samt anden betragtning til forordning nr. 1785/81.

9 — Bestræbelserne på at behandle sukker og isoglucose analogt går som en rød tråd gennem betragtningerne til Rådets forordning (EØF) nr. 1293/79 af 25.6.1979 om ændring af forordning (EØF) nr. 1111/77 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT L 162, s. 10, som berigtiget i EFT L 176, s. 37), ved hvilken kvoteordningen for isoglucose oprindeligt blev indført; i samme retning anden betragtning til forordning nr. 1785/81.

10 — Dette kvotesystem er baseret på tildeling af basiskvoter (også benævnt A-kvoter) og supplerende kvoter (også benævnt B-kvoter). Sukker og isoglucose, som blev produceret ud over disse kvoter (også benævnt »C-sukker«, henholdsvis »C-isoglucose« eller »overskudssukker«, henholdsvis »overskudsisoglucose«), var principielt bestemt til eksport til tredjelande og kunne som udgangspunkt ikke markedsføres inden for Fællesskabet.

11 — I denne retning dom af 29.10.1980, sag 138/79, nævnt i fodnote 5, præmis 26 og 27.

somhed, som var beliggende i Fællesskabet og producerede isoglucose, i henhold til artikel 9, stk. 1-3, i forordning nr. 1111/77, som affattet ved forordning nr. 1293/79 [12], tildelt en basiskvote for perioden fra den 1. juli 1979 til den 30. juni 1980, der principielt skulle være lig med det dobbelte af virksomhedens produktion i perioden fra den 1. november 1978 til den 30. april 1979, men i givet fald kunne korrigeres således, at virksomhedens maksimumskvote ikke oversteg 85% og ikke lå under 65% af den pågældende virksomheds årlige tekniske produktionskapacitet [13].

7. For virksomheden Roquette Frères udgjorde basiskvoten i henhold til artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1111/77 i den nævnte affattelse, sammenholdt med bilag II til forordningen, 15 887 tons [14]. Desuden tilkom der i medfør af den samme artikels stk. 3 Roquette Frères en såkaldt maksimumskvote, som ifølge virksomhedens egne oplysninger udgjorde 20 022 tons, hvilket svarer til en mængde på 4 135 tons ud over basiskvoten.

8. Ved dom af 29. oktober 1980 fastslog Domstolen i overensstemmelse med Roquette Frères' påstand herom, at forordning nr. 1293/79 på grund af en formel fejl i forbindelse med høringen af Europa-Parlamentet var ugyldig [15]. Rådet udstedte derefter nye, indholdsmæssigt tilsvarende ændringsbestemmelser til forordning nr. 1111/77, først ved forordning nr. 387/81 [16], for perioden fra den 1. juli 1979 til den 30. juni 1980, derefter ved forordning nr. 388/81 [17], for perioden fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981 [18]. Ved hver af disse forordninger tildeltes Roquette Frères den allerede nævnte basiskvote på 15 887 tons, og herudover beregnedes i henhold til disse bestemmelser atter en supplerende kvote for virksomheden på 4 135 tons.

9. For perioden fra den 1. juli 1981 blev bestemmelserne om produktion af sukker og isoglucose samlet i en ny fælles markedsordning, hvor produktionskvoterne for isoglucose heller ikke længere direkte tildeltes de enkelte virksomheder, men — som det allerede var tilfældet for sukkerkvoternes

12 — Jf. navnlig artikel 3 i forordning nr. 1293/79.

13 — Denne ordning blev også bibeholdt i perioden fra den 1.7.1980 til den 30.6.1981, jf. artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1592/80 af 24.6.1980 om anvendelse af ordningerne med produktionskvoter for sukker og isoglucose i perioden fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981 (EFT L 160, s. 12).

14 — Denne og de følgende angivelser i tons vedrører tørstof (tørsubstans).

15 — Dommen nævnt i fodnote 5, jf. navnlig præmis 37. Jf. desuden den i denne henseende enslydende dom af samme dato i sag 139/79, Maizena mod Rådet, Sml. s. 3393, navnlig præmis 38.

16 — Rådets forordning (EØF) nr. 387/81 af 10.2.1981 om ændring af forordning (EØF) nr. 1111/77 om indførelse af fælles bestemmelser for isoglucose (EFT L 44, s. 1).

17 — Rådets forordning (EØF) nr. 388/81 af 10.2.1981 om ændring af forordning (EØF) nr. 1592/80 om anvendelse af ordningerne med produktionskvoter for sukker og isoglucose i perioden fra den 1.7.1980 til den 30.6.1981 (EFT L 44, s. 4).

18 — Ved dom af 30.9.1982, sag 110/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3159, punkt 1 i domskonklusionen, frifandt Domstolen Rådet i en sag anlagt af Roquette Frères med påstand om annullation af disse to ændringsforordninger. Jf. desuden domme af samme dato i sag 108/81, Amylum mod Rådet, Sml. s. 3107, og sag 114/81, Tunnel Refineries mod Rådet, Sml. s. 3189 om søgsmål med henblik på annullation af forordning nr. 387/81.

vedkommende — udelukkende blev tildelt medlemsstaterne samlet i form af basismængder [19]. Den konkrete fordeling af kvoterne på virksomheder har siden påhvilet medlemsstaternes myndigheder.

10. Fra den 1. juli 1981 til den 30. juni 2006 var denne fælles markedsordning for sukker fastsat først i forordning nr. 1785/81, dernæst i forordning nr. 2038/1999 [20] og endelig i forordning nr. 1260/2001 [21]. Siden den 1. juli 2006 har forordning nr. 318/2006 — som imidlertid ikke er relevant for den foreliggende sag — fundet anvendelse [22].

B — *De i sagen omtvistede forskrifter*

11. I henhold til artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 1785/81 skulle medlemsstaterne tildele hver virksomhed, som var etableret på deres område, og som fremstillede sukker eller isoglucose, og som i tidsrummet fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981 var blevet tildelt en basiskvote som fastsat i forordning nr. 1111/77, en A-kvote og en B-kvote [23].

12. I den forbindelse skulle hver sukker- eller isoglucoseproducerende virksomheds A-kvote være lig med den basiskvote, virksomheden var blevet tildelt for perioden fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981, og virksomhedens B-kvote være lig med 23,55% af dens A-kvote (artikel 24, stk. 3 og 5, i forordning nr. 1785/81). De basismængder, der i hver medlemsstat samlet kunne tildeles som A- og B-kvoter, var i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1785/81 fastsat i en tabel, i hvilken der med hensyn til isoglucose for »Frankrig (hovedlandet)« var fastsat en A-basismængde på 15 887,0 tons og en B-basismængde på 4 135,0 tons. Denne kvoteordning gjaldt fra den 1. juli 1981, og dens gyldighed blev forlænget flere gange [24].

13. Også i forordning nr. 2038/1999 bibeholdt Rådet som udgangspunkt disse basis-

19 — En undtagelse herfra udgøres af visse forskrifter, der alle skal ses i sammenhæng med nye medlemsstaters tiltrædelse, i hvilke fællesskabslovgiver endnu direkte fastsatte isoglucosekvoter for enkelte virksomheder, således for Grækenlands vedkommende i artikel 24, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1785/81 og for Finlands vedkommende i artikel 27, stk. 4, fjerde afsnit, i Rådets forordning (EF) nr. 2038/1999 af 13.9.1999 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 252, s. 1).

20 — Ved forordning nr. 2038/1999 blev forordning nr. 1785/1981 ophævet.

21 — Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1). Ved denne forordning blev forordning nr. 2038/1999 ophævet.

22 — Ved forordning nr. 318/2006 blev forordning nr. 1260/2001 ophævet.

23 — Der findes også tilsvarende forskrifter i de senere forordninger om den fælles markedsordning for sukker, jf. artikel 27, stk. 1, i forordning nr. 2038/1999 og artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1260/2001.

24 — Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 934/86 af 24.3.1986 (EFT L 87, s. 1), forordning (EØF) nr. 305/91 af 4.2.1991 (EFT L 37, s. 1), forordning (EØF) nr. 1548/93 af 14.6.1993 (EFT L 154, s. 10), forordning (EF) nr. 133/94 af 24.1.1994 (EFT L 22, s. 7) og forordning (EF) nr. 1101/95 af 24.4.1995 (EFT L 110, s. 1), alle om ændring af forordning (EØF) nr. 1785/81 om den fælles markedsordning for sukker.

mængder for produktionsårene 1995/96-2000/01. Således var der i tabellen i denne forordnings artikel 27, stk. 3, med hensyn til isoglucose for »Frankrig (hovedlandet)« atter fastsat en A-basismængde på 15 887,0 tons og en B-basismængde på 4 135,0 tons.

14. Samtidig åbnedes der imidlertid i artikel 26, stk. 5, i forordning nr. 2038/1999 mulighed for fremover at nedsætte de nævnte basismængder med henblik på at opfylde de af Fællesskabet indgåede internationale forpligtelser [25]. Kommissionen gjorde brug af denne mulighed for produktionsåret 2000/01 og nedsatte A-basismængden for isoglucose for »Frankrig (hovedlandet)« med 606,6 tons til 15 280,4 tons og B-basismængden med 157,9 tons til 3 977,1 tons (artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2073/2000 [26], sammenholdt med bilag I og II til denne forordning).

15. For produktionsårene 2001/02-2005/06 fastlagde Rådet endelig i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001 en ny A-basismængde for isoglucose for »Frankrig (hovedlandet)« på 15 747,1 tons og en ny B-basismængde på 4 098,6 tons, idet der dog i denne forordnings artikel 10, stk. 3 og 4, atter var åbnet mulighed for en nedsættelse med henblik på at opfylde Fællesskabets internationale forpligtelser.

16. For produktionsåret 2002/03 nedsatte Kommissionen således A-basismængden for isoglucose for »Frankrig (hovedlandet)« med 1 048,9 tons til 14 698,2 tons og B-basismængden med 273,0 tons til 3 825,6 tons (artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1745/2002 [27], sammenholdt med bilag I og II til denne forordning). Kommissionen foretog endnu en nedsættelse for produktionsåret 2003/04, hvorved den nedsatte A-basismængden for isoglucose for »Frankrig (hovedlandet)« med 262,1 tons til 15 485,0 tons og B-basismængden med 68,2 tons til 4 030,4 tons (artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1739/2003 [28], sammenholdt med bilag I og II til denne forordning).

25 — Hermed menes den aftale om landbrug, som blev indgået inden for rammerne af de multilaterale forhandlinger under »Uruguay-runden« (1986-1994), der førte til oprettelsen af Verdenshandelsorganisationen (EFT 1994 L 336, s. 22).

26 — Kommissionens forordning (EF) nr. 2073/2000 af 29.9.2000 om nedsættelse i sukkersektoren for produktionsåret 2000/01 af garantimængden inden for ordningen med produktionskvoter og de forventede maksimale forsyningsbehov for raffineringsindustrien inden for præferenceimportordningerne (EFT L 246, s. 38).

27 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1745/2002 af 30.9.2002 om nedsættelse i sukkersektoren for produktionsåret 2002/03 af garantimængden inden for ordningen med produktionskvoter og de forventede maksimale forsyningsbehov for raffineringsindustrien inden for præferenceimportordningerne (EFT L 263, s. 31).

28 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1739/2003 af 30.9.2003 om nedsættelse i sukkersektoren for produktionsåret 2003/04 af garantimængden i forbindelse med produktionskvoter og de forventede maksimale forsyningsbehov for raffineringsindustrien i forbindelse med præferenceimport (EUT L 249, s. 38).

17. I den til enhver tid gældende fælles markedsordning var der til stadighed indrømmet medlemsstaterne mulighed for at foretage overførsler af A- og B-kvoter fra en virksomhed til andre virksomheder, uanset om den derved begunstigede virksomhed i forvejen var i besiddelse af en kvote eller ej; i denne forbindelse måtte den kvote, der allerede var fastsat for en isoglucoseproducerende virksomhed, højst nedsættes med 10% (jf. artikel 25 i forordning nr. 1785/81, artikel 30 i forordning nr. 2038/1999 og artikel 12 i forordning nr. 1260/2001).

III — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

18. For de franske forvaltningsdomstole verserer en retssag mellem Roquette Frères og den franske landbrugsminister [29], hvis genstand er beregningen af den produktionskvote for isoglucose, som Roquette Frères er blevet tildelt.

19. Roquette Frères har konkret anfægtet dels en afgørelse af 28. juni 2000, hvorved landbrugsministeriets direktør for økonomisk og international politik over virksomheden stadfæstede størrelsen af dens produktionskvoter for isoglucose siden produktionsåret 1981/82, dels landbrugsministerens fire bekendtgørelser af 26. oktober 2000, 13. juli 2001, 23. oktober 2002 og 17. oktober 2003, i hvilke størrelsen af virksomhedens årlige produktionskvoter for isoglucose blev tilpasset de gældende fællesskabsretlige bestemmelser [30].

20. Roquette Frères har for de franske forvaltningsdomstole gjort gældende, at disse retsakter fra det franske landbrugsministerium er retsstridige, og har nedlagt påstand om annullation af dem, fordi de bestemmelser i forskellige fællesskabsforordninger, der ligger til grund for dem, er ugyldige. Roquette Frères har nærmere bestemt gjort gældende, at isoglucosebasismængderne for det franske hovedlands vedkommende er blevet beregnet urigtigt, fordi der i denne forbindelse ikke er blevet taget hensyn til isoglucose, som blev produceret i denne medlemsstat mellem den 1. november 1978 og den 30. april 1979 som mellemprodukt, der blev anvendt til fremstilling af andre produkter, som var bestemt til salg.

21. I første instans tabte Roquette Frères sagen for tribunal administratif de Lille [31],

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

30 — Jf. punkt 13 og 16 i dette forslag til afgørelse.

31 — Forvaltningsdomstolen i Lille.

som ved dom af 11. marts 2004 frifandt den franske landbrugsminister. Roquette Frères iværksatte den 28. maj 2004 appel af denne afgørelse for cour administrative d'appel de Douai [32].

IV — Den præjudicielle forelæggelse og retsforhandlingerne for Domstolen

22. Ved dom af 1. december 2005 udsatte cour administrative d'appel de Douai sagen og forelagde Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Var Société Roquette Frères utvivlsomt berettiget til direkte for De Europæiske Fællesskabers Domstol at bestride gyldigheden af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1785/81, artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 2038/1999, artikel 1 i forordning nr. 2073/2000, artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001, artikel 1 i forordning nr. 1745/2002 og artikel 1 i forordning nr. 1739/2003?

2) Såfremt Société Roquette Frères måtte være berettiget til direkte at bestride gyldigheden af disse bestemmelser, er artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1785/81, artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 2038/1999, artikel 1 i forordning nr. 2073/2000, artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001, artikel 1 i forordning nr. 1745/2002 og artikel 1 i forordning nr. 1739/2003 da gyldige, for så vidt som de fastsætter maksimale basismængder for produktion af isoglucose for Frankrig (hovedlandet) uden at tage hensyn til den isoglucose, som er produceret i denne medlemsstat mellem den 1. november 1978 og den 30. april 1979 som mellemprodukt, der anvendes til fremstilling af andre produkter, som er bestemt til salg?«

23. Roquette Frères, den franske regering, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Rådet for Den Europæiske Union har afgivet skriftlige og mundtlige indlæg for Domstolen.

V — Bedømmelse

24. Anmodningen om præjudiciel afgørelse tager først og fremmest sigte på at få afklaret, om Roquette Frères overhovedet er berettiget til på nuværende tidspunkt at gøre gældende for nationale retter, at forskellige

32 — Forvaltningsdomstolen i Douai, herefter også »den forelæggende ret«.

bestemmelser i fællesskabsforordninger om produktionskvoter for isoglucose, som virksomheden ikke tidligere har anfægtet direkte for Fællesskabets retsinstanser, er retsstridige. Den forelæggende ret har endvidere anmodet Domstolen om i bekræftende fald at prøve gyldigheden af de pågældende bestemmelser. Det drejer sig nærmere bestemt om følgende seks forskrifter (herefter også »de omtvistede forskrifter«):

— artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1785/81

— artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 2038/1999

— artikel 1 i forordning nr. 2073/2000

— artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001

— artikel 1 i forordning nr. 1745/2002 og

— artikel 1 i forordning nr. 1739/2003.

Da disse forskrifter principielt ikke adskiller sig fra hinanden i relation til de præjudicielle spørgsmål, vil de i det følgende blive bedømt under ét.

A — *Om det første spørgsmål: hvorvidt Roquette Frères har været berettiget til at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af de omtvistede forskrifter*

25. Med det første præjudicielle spørgsmål skal det afklares, om Roquette Frères på nuværende tidspunkt er berettiget til at gøre gældende for nationale retter, at de omtvistede forskrifter er retsstridige. Med henblik herpå ønsker den forelæggende ret oplyst, om virksomheden utvivlsomt har været berettiget til at anfægte de omtvistede forskrifter direkte for Domstolen ved et annullationssøgsmål.

26. Dermed er genstanden for dette første led af anmodningen om præjudiciel afgørelse i det væsentlige krydspunktet mellem de to

tænkelige måder, hvorpå borgere kan udvirke en retslig prøvelse af lovligheden af retsakter fra Fællesskabets instanser. Denne problemstilling har Domstolen allerede behandlet ved flere lejligheder [33].

1. Om valget mellem direkte søgsmål og indsigelse

27. EF-traktatens søgsmålsordning omfatter principielt to fremgangsmåder, som borgere kan anvende med henblik på retslig prøvelse af lovligheden af fællesskabsretsakter.

28. Dels giver et annullationssøgsmål på de i artikel 230, stk. 4, EF fastsatte betingelser borgere mulighed for at anfægte en fællesskabsretsakt direkte for Fællesskabets retsinstanser og få efterprøvet dens lovlighed [34].

29. Dels kan borgere i en retssag for en national ret ved en indsigelse gøre gældende, at en fællesskabsretsakt er retsstridig, hvorpå den nationale ret ved en præjudiciel forelæggelse i henhold til artikel 234, stk. 1, litra b), EF kan foranledige Domstolen til at prøve gyldigheden af fællesskabsretsakten [35]. I så fald får Domstolen så at sige *indirekte* forelagt spørgsmålet om fællesskabsretsaktens lovlighed — således som det er sket i hovedsagen.

30. Hvis der ikke er andre muligheder til rådighed for sagsøgeren for at få efterprøvet, om en fællesskabsretsakt, der berører ham, er retsstridig, følger det af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse [36], at den netop skitserede *indirekte* adgang til retslig prøvelse ikke må afskæres, og at han skal have adgang til at fremsætte indsigelse om retsaktens ugyldighed under en retssag for de nationale retter.

33 — Jf. navnlig dom af 27.9.1983, sag 216/82, Universität Hamburg, Sml. s. 2771, præmis 5 ff., af 9.3.1994, sag C-188/92, TWD, Sml. I, s. 833, præmis 10 ff., af 12.12.1996, sag C-241/95, Accrington Beef, Sml. I, s. 6699, præmis 14 ff., af 30.1.1997, sag C-178/95, Wiljo, Sml. I, s. 585, præmis 15 ff., af 11.11.1997, sag C-408/95, Eurotunnel m.fl., Sml. I, s. 6315, præmis 26 ff., af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 28 ff., af 20.9.2001, sag C-390/98, Banks, Sml. I, s. 6117, præmis 109 ff., og af 23.2.2006, forenede sager C-346/03 og C-529/03, Atzeni m.fl., Sml. I, s. 1875, præmis 30 ff., og desuden dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt i fodnote 2, præmis 40, og dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt i fodnote 3, præmis 30.

34 — Den særlige søgsmålsvariant i artikel 241 EF spiller ingen rolle i det foreliggende tilfælde og bliver derfor ikke behandlet i det følgende (jf. vedrørende artikel 241 EF eksempelvis Nachi Europe-dommen, nævnt i fodnote 33, præmis 33 og 34).

35 — Universität Hamburg-dommen, nævnt i fodnote 33, præmis 10 og 12, Nachi Europe-dommen, nævnt i fodnote 33, præmis 35, dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt i fodnote 2, præmis 40, og dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt i fodnote 3, præmis 30.

36 — Jf. om denne grundlæggende ret dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18, dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt i fodnote 2, præmis 39, og dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt i fodnote 3, præmis 29, samt endvidere artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EFT 2000 C 364, s. 1).

31. Kan den pågældende sagsøger derimod opnå retsbeskyttelse ved et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, skal han også benytte denne *direkte* adgang, hvis han vil udvirke en retslig prøvelse af den pågældende retsakt [37]. Ellers ville der være fare for omgåelse af den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte søgsmålsfrist og den pågældende retsakts endelige karakter ved fristens udløb [38].

32. Søgsmålsfristen og den endelighedsvirkning, der ledsager den, tjener retssikkerhedshensyn; det skal forhindres, at retsvirkningerne af retsakter fra Fællesskabets instanser kan »anfægtes i en ubegrænset tid« [39]. Den, der lader fristen springe for et annullationssøgsmål til prøvelse af en fællesskabsretsakt, som den pågældende kan anlægge i henhold til artikel 230 EF, skal respektere retsaktens endelige karakter og kan heller ikke på et senere tidspunkt fremsætte indsigelse for de nationale retter om, at retsakten er ugyldig [40]; den nationale ret er bundet af den endelige fællesskabsretsakt [41].

33. Det er imidlertid kun berettiget at afskære indsigelsen i sagen for de nationale retter, hvis borgeren *utvivlsomt* har haft mulighed for at anlægge annullationssøgsmål for Fællesskabets retsinstanser [42]. Henset til den grundlæggende ret til effektiv domstolsbeskyttelse må objektivt bestående usikkerheder med hensyn til fysiske og juridiske personers søgsmålsret i henhold til artikel 230, stk. 4, EF ikke generelt komme de berørte til skade. Ellers ville der ligge et betydeligt pres på dem om blot for en sikkerheds skyld at anlægge annullationssøgsmål, selv i tilfælde, hvor det er tvivlsomt, om sagen vil kunne antages til realitetsbehandling, for at de ikke skal risikere at miste muligheden for overhovedet af få den pågældende fællesskabsretsakt undergivet retslig prøvelse. Dette ville også ud fra et procesøkonomisk synspunkt være lidet ønskværdigt.

37 — Jf. i denne retning TWD-dommen, navnlig præmis 17, og Nachi Europe-dommen, præmis 37-39, begge nævnt i fodnote 33.

38 — TWD-dommen, præmis 17 og 18, Nachi Europe-dommen, præmis 29 og 30, Banks-dommen, præmis 111, og Atzeni-dommen, præmis 31, alle nævnt i fodnote 33.

39 — TWD-dommen, præmis 16, Wiljo-dommen, præmis 19, og Nachi Europe-dommen, præmis 29, alle nævnt i fodnote 33.

40 — TWD-dommen, nævnt i fodnote 33, præmis 13 og 17, Nachi Europe-dommen, nævnt fodnote 33, præmis 30 og 37, og dom af 10.7.2003, sag C-11/00, Kommissionen mod EZB, Sml. I, s. 7147, præmis 75. Denne retspraksis vedrører dog kun tilfælde, hvor en retstvist for de nationale retter og en mulig præjudiciel forelæggelse efter sin genstand overhovedet er egnet til at anfægte gyldigheden af en fællesskabsretsakt; jf. Banks-dommen, præmis 112, og Wiljo-dommen, præmis 27 og 29, begge nævnt i fodnote 33.

41 — TWD-dommen, præmis 25, Wiljo-dommen, præmis 24, og Nachi Europe-dommen, præmis 40, alle nævnt i fodnote 33. Ifølge Atzeni-dommen, nævnt i fodnote 33, præmis 30 og 34, kunne en præjudiciel forelæggelse vedrørende gyldigheden af den omhandlede fællesskabsretsakt ikke antages til realitetsbehandling.

42 — At borgeres søgsmålsret i henhold til artikel 230, stk. 4, EF »uden tvivl« eller »utvivlsomt« skal foreligge, følger i fast retspraksis af TWD-dommen, præmis 24, Wiljo-dommen, præmis 21 og 23, Nachi Europe-dommen, præmis 37 og 38, og Banks-dommen, præmis 111, alle nævnt i fodnote 33; jf. også dommen i sagen Kommissionen mod EZB, nævnt i fodnote 40, præmis 75. På tilsvarende måde blev det i de i fodnote 33 nævnte domme, Accrington Beef, præmis 15 og 16, Eurotunnel, præmis 28 og 29, og Atzeni, præmis 34, taget i betragtning, om et annullationssøgsmål »åbenbart« havde kunnet antages til realitetsbehandling.

34. Den indsigelse, som Roquette Frères har fremsat for de franske forvaltningsdomstole, kan følgelig kun afskæres, hvis virksomheden *utvivlsomt* har haft mulighed for at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af de omtvistede forskrifter i henhold til artikel 230 EF.

2. Om Roquette Frères' ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af de omtvistede forskrifter

35. Da de omtvistede forskrifter er bestanddele af forordninger, er de almengyldige, og de gælder umiddelbart i hver medlemsstat (artikel 249, stk. 2, EF). Principielt kan kun Fællesskabets instanser, Den Europæiske Centralbank og medlemsstaterne anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af sådanne forskrifter (artikel 230, stk. 2 og 3, EF) [43]. En juridisk person som Roquette Frères er derimod kun søgsmålsberettiget, for så vidt som den er *umiddelbart og individuelt berørt* af de omtvistede forskrifter (artikel 230, stk. 4, EF).

36. Om Roquette Frères ville have kunnet opfylde disse krav, er omtvistet mellem parterne og procesdeltagerne i sagen for Domstolen. Mens virksomheden selv, ligesom Rådet, mener, at der ikke har foreligget en søgsmålsret, fordi virksomheden efter deres opfattelse hverken har været umiddelbart eller individuelt berørt, er Kommissionen og den franske regering af den diametralt modsatte opfattelse.

a) Spørgsmålet, om virksomheden har været umiddelbart berørt

37. Det må altid lægges til grund, at en person er *umiddelbart berørt*, hvis den omhandlede retsakt har en direkte indvirkning på personens retsstilling, enten fordi den ikke kræver nogen (national eller fællesskabsretlig) gennemførelsesretsakt [44], eller den sker automatisk, således at den myndighed, der står for gennemførelsen, ikke er overladt nogen skønsbeføjelse [45].

38. I modsætning til hvad der var tilfældet i de tidligere bestemmelser [46], blev produktionskvoterne for isoglucose i de omtvistede forskrifter ikke længere tildelt de berørte

43 — Dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt i fodnote 2, præmis 35.

44 — Jf. i denne forbindelse bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt i fodnote 3, præmis 35, samt Rettens dom af 3.5.2002 i sag T-177/01, Jégo-Quéré mod Kommissionen, Sml. II, s. 2365, præmis 26, sidste punktum.

45 — I denne retning dom af 5.5.1998, sag C-386/96 P, Dreyfus mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309, præmis 43, af 29.6.2004, sag C-486/01 P, Front national mod Parlamentet, Sml. I, s. 6289, præmis 34, og af 2.5.2006, sag C-417/04 P, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. I, s. 3881, præmis 28.

46 — Jf. den i punkt 6-8 i dette forslag til afgørelse nævnte forordning nr. 1111/77, navnlig dens artikel 9 og bilag II til forordningen, som affattet ved henholdsvis forordning nr. 1293/79, nr. 387/81 og nr. 388/81.

virksomheder direkte i henhold til en forordning, men de blev udelukkende tildelt medlemsstaterne samlet i form af basismængder, hvorefter det påhvilede medlemsstaterne at foretage den konkrete fordeling på de enkelte virksomheder. Såvel tildelingen af kvoter på grundlag af forordning nr. 1785/81 og nr. 2038/1999 som den senere regulering heraf i henhold til forordning nr. 2073/2000, nr. 1260/2001, nr. 1745/2002 og nr. 1793/2003 krævede derfor alle nationale gennemførelsesretsakter.

39. Som Roquette Frères og Rådet desuden med rette har anført, indrømmedes medlemsstaterne i den til enhver tid gældende fælles markedsordning endvidere mulighed for at foretage overførsler af kvoteandele mellem isoglucoseproducerende virksomheder op til en maksimal grænse på 10% [47]. På denne måde blev der ved det af Fællesskabet indførte kvotesystem i hele den omhandlede periode overladt medlemsstaternes myndigheder en ikke ubetydelig skønsbeføjelse ved fordelingen af isoglucosekvoter på producenter, som var etableret på deres område [48].

40. Ganske vist var de nationale myndigheders medvirken i øvrigt indholdsmæssigt i vidt omfang fastlagt på forhånd. Således måtte medlemsstaterne samlet set ikke overskride de isoglucosebasismængder, de var blevet tildelt, og de skulle endvidere tildele enhver isoglucoseproducerende virksomhed, som allerede i forvejen i en bestemt referenceperiode var blevet tildelt isoglucosekvoter, en A-kvote og en B-kvote af en nærmere bestemt størrelse [49]. De måtte også vælte eventuelle reguleringer af deres basismængder, som fulgte af forordning nr. 2073/2000, nr. 1260/2001, nr. 1745/2002 og nr. 1793/2003, over på de isoglucoseproducerende virksomheder.

41. I modsætning til hvad Kommissionen har anført, er sådanne grænser for de nationale myndigheders skøn imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelige til, at de enkelte isoglucoseproducenter kan anses for at være umiddelbart berørt. Det er nemlig ikke afgørende i denne henseende, om fællesskabsretten indrømmer de myndigheder, der står for gennemførelsen af de omtvistede forskrifter, en særligt vid skønsbeføjelse; de ville jo alligevel ikke kunne råde over en grænseløs skønsbeføjelse, eftersom de er bundet af fællesskabsretten og særligt af Fællesskabets grundlæggende rettigheder. Det er snarere udelukket, at borgere er umiddelbart berørt, hvis nationale myndigheder overhovedet har en — eventuelt ind-

47 — Artikel 25 i forordning nr. 1785/81, artikel 30 i forordning nr. 2038/1999 og artikel 12 i forordning nr. 1260/2001.

48 — Således også generaladvokat Reischl i forslaget til afgørelse af 23.9.1982 i sag 242/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3213, på s. 3234.

49 — Dette fulgte, afhængigt af perioden, af artikel 24 i forordning nr. 1785/81 (referenceperiode: 1.7.1980 til 30.6.1981), artikel 27 i forordning nr. 2038/1999 (referenceperiode: 1.7.1994 til 30.6.1995) og artikel 11 i forordning nr. 1260/2001 (referenceperiode: 1.7.2000 til 30.6.2001).

holdsmæssigt begrænset — skønsbeføjelse i forbindelse med gennemførelsen af en fællesskabsretsakt, og det konkrete indhold af gennemførelsesretsakten dermed ikke i forvejen står klart for borgeren.

42. Således forholder det sig i den foreliggende sag: En virksomhed som Roquette Frères kunne ikke i forvejen forudse, hvor store isoglucosekvoter den konkret ville blive tildelt af de nationale myndigheder, fordi der — i hvert fald teoretisk — til enhver tid var mulighed for, at der ville komme flere isoglucoseproducerende virksomheder ind på markedet. Den omstændighed, at der i praksis ikke blev tale om, at der kom flere virksomheder ind på markedet, og at de samlede basismængder, som blev fastsat for det franske hovedland, altid af de stedlige myndigheder blev tildelt Roquette Frères som den eneste isoglucoseproducerende virksomhed i Frankrig, ændrer ikke herved. Under alle omstændigheder medførte den fælles markedsordning for sukker nemlig ikke nogen automatisme for de nationale myndigheders gennemførelse af de fællesskabsretligt fastsatte kvotebestemmelser.

43. Da de omtvistede forskrifter således krævede nationale gennemførelsesretsakter, og der i denne forbindelse blev overladt medlemsstaterne en skønsbeføjelse, var Roquette Frères på ingen måde umiddelbart berørt af dem.

b) Spørgsmålet, om virksomheden har været individuelt berørt

44. Fysiske og juridiske personer er kun *individuelt berørt* af en retsakt, hvis den angår dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre, og derved individualiserer dem på tilsvarende måde som en adressat [50].

45. I de forud for de omtvistede forskrifter gældende bestemmelser i henhold til forordning nr. 1293/79 [51] foretog fællesskabslovgiver endnu selv tildelingen af konkrete isoglucosekvoter til de enkelte isoglucoseproducerende virksomheder. I overensstemmelse hermed blev Roquette Fréres endnu nævnt ved navn i disse bestemmelser. På denne baggrund svarede Domstolen udtrykkeligt bekræftende på spørgsmålet, om Roquette Frères var individuelt berørt som omhandlet i EØF-traktatens artikel 173,

50 — Fast retspraksis; jf. bl.a. dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt i fodnote 2, præmis 36, og dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt i fodnote 3, præmis 45.

51 — Jf. artikel 9 i forordning nr. 1111/77, sammenholdt med bilag II til forordningen, som affattet ved forordning nr. 1293/79.

stk. 2 (nu artikel 230, stk. 4, EF), da virksomheden anlagde sag med påstand om annullation af forordning nr. 1293/79 [52].

46. Som allerede nævnt blev der derimod kun fastsat samlede basismængder for hver medlemsstat i alle fælles markedsordninger for sukker, der var gældende fra den 1. juli 1981, inden for rammerne af hvilke alle de omtvistede forskrifter blev udstedt, og det påhvilede de respektive nationale myndigheder at fordele disse basismængder som kvoter på de isoglucoseproducerende virksomheder på deres område [53].

47. Dermed blev Roquette Frères heller ikke længere nævnt ved navn i de omtvistede forskrifter som modtager af konkrete isoglucosekvoter [54], men virksomheden indgik i den rent generisk bestemte gruppe af isoglucoseproducenter i Fællesskabet. Virksomheden faldt således udelukkende inden for de omtvistede forskrifters anvendelsesområde på grundlag af almene og abstrakt formulerede, objektive kriterier, i sin egenskab af erhvervsvirksomhed på isoglucosemarkedet. Dette er efter fast retspraksis ikke tilstrækkeligt til, at det kan lægges til grund, at en person er individuelt berørt som omhandlet i artikel 230, stk. 4 [55].

48. Det kan heller ikke gøres gældende til støtte for, at en virksomhed som Roquette Frères er søgsmålsberettiget, at virksomheden er en af kun få isoglucoseproducenter i Fællesskabet, og i det franske hovedland endog den eneste, således at de isoglucosekvoter, der tilfalder dette område, i praksis altid fuldt ud tildeles denne virksomhed. Selv hvis antallet og identiteten af de virksomheder, der på et givet tidspunkt er omfattet af en forordning, kan bestemmes tilstrækkelig præcist, opstår der ikke af den grund nogen søgsmålsret for disse virksomheder, så længe de — som her — udelukkende er omfattet på grundlag af almene og abstrakt formulerede, objektive kriterier, i deres egenskab af

52 — Dom af 29.10.1980, sag 138/79, nævnt i fodnote 5, præmis 15 og 16; i samme retning dommen i sagen Maizena mod Rådet, nævnt i fodnote 15, præmis 15 og 16. Tilsvarende kunne Roquette Frères' søgsmål til prøvelse af forordning nr. 387/81 og nr. 388/81, der, for så vidt som det er relevant her indholdsmæssigt svarede til forordning nr. 1293/79, ikke antages til realitetsbehandling. Jf. i denne forbindelse den i fodnote 18 nævnte retspraksis samt punkt 8 i dette forslag til afgørelse.
For yderligere tilfælde, hvor virksomheder er blevet nævnt ved navn i fællesskabsforordninger og er blevet anset for søgsmålsberettigede, se f.eks. dom af 21.2.1984, forenede sager 239/82 og 275/82, Allied Corporation m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1005, præmis 12 og 14, og af 20.3.1985, sag 264/82, Timex mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 849, præmis 15, samt Nachi Europe-dommen, nævnt i fodnote 33, præmis 39, sammenholdt med præmis 3, som alle vedrører handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger.

53 — Jf. nærmere herom punkt 9-17 i dette forslag til afgørelse.

54 — Derved adskiller det foreliggende tilfælde sig eksempelvis fra Nachi Europe-sagen, nævnt i fodnote 33, navnlig præmis 3 og 39, hvor den berørte virksomhed, henholdsvis en virksomhed, der var nært forbundet med den, blev nævnt ved navn i den anfægtede forordning.

55 — Dom af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz und Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 12, af 15.6.1993, sag C-213/91, Abertal mod Kommissionen, Sml. I, s. 3177, præmis 19 og 20, og af 22.11.2001, sag C-451/98, Antillean Rice Mills mod Rådet, Sml. I, s. 8949, præmis 51, samt dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt i fodnote 3, præmis 43 og 46; i samme retning allerede dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen, nævnt i fodnote 50, på s. 223.

erhvervsvirksomheder, og andre erhvervsvirksomheder, som ved forordningens udstedelse endnu ikke var berørt, på et senere tidspunkt ville kunne blive berørt af den omhandlede ordning ved at optage en bestemt form for virksomhed [56].

49. At fællesskabslovgiver ved udstedelsen af de omtvistede forskrifter udtrykkeligt betragtede det som muligt, at potentielle nye virksomheder kunne komme ind på markedet, fremgår af de bestemmelser om overførsel af kvoter, som har været gældende siden ikrafttrædelsen af forordning nr. 1785/81 [57]: Ifølge disse bestemmelser er det, som allerede nævnt, overladt til de nationale myndigheders skøn inden for en maksimal grænse på 10% at overføre allerede eksisterende isoglucoseproducenters kvoter til andre virksomheder, også sådanne, som indtil det pågældende tidspunkt ikke var indehavere af kvoter.

50. Spørgsmålet om Roquette Frères' søgsmålsret ville i det højeste skulle bedømmes anderledes, hvis det blev fastslået, at denne virksomhed på hvert af de tidspunkter, hvor de omtvistede forordninger blev vedtaget, tilhørte en sluttet kreds af berørte personer, som, eksempelvis ved at afgive bestemte tilbud, ved at indgå bestemte aftaler eller ved at have en beskyttet retsstilling, adskilte sig fra andre potentielle sagsøgere [58]. Dette var imidlertid ikke tilfældet.

51. Navnlig fulgte der ikke nogen beskyttet retsstilling for Roquette Frères af den omstændighed i sig selv, at virksomheden oprindeligt, dvs. før udstedelsen af de omtvistede forskrifter, i medfør af en fællesskabsforordning havde været indehaver af isoglucosekvoter [59]. Roquette Frères var nemlig i forvejen kun blevet tildelt sine daværende kvoter for to konkret afgrænsede perioder, fra den 1. juli 1979 til den 30. juni 1980 og fra den 1. juli 1980 til den 30. juni 1981. Denne tildeling gjorde det ikke muligt at drage nogen slutning om, hvordan kvoterne ville blive beregnet og fordelt i senere perioder, og i hvilket omfang Roquette Frères ville få del deri.

52. Det er ganske vist korrekt, at isoglucosebasismængderne for hver medlemsstat i tiden fra den 1. juli 1981 rent talmæssigt stemte overens med de isoglucosekvoter,

56 — I denne retning dom af 16.3.1978, sag 123/77, UNICME mod Rådet, Sml. s. 845, præmis 16, af 29.1.1985, sag 147/83, Binderer mod Kommissionen, Sml. s. 257, præmis 13, Deutz und Geldermann-dommen, nævnt i fodnote 55, præmis 8, Abertal-dommen, nævnt i fodnote 55, præmis 17, 19 og 20, og dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt i fodnote 3, præmis 46. Jf. tillige generaladvokat Reischls forslag til afgørelse i sag 242/81, nævnt i fodnote 48, på s. 3233.

57 — Artikel 25 i forordning nr. 1785/81, artikel 30 i forordning nr. 2038/1999 og artikel 12 i forordning nr. 1260/2001.

58 — Jf. bl.a. dom af 1.7.1965, forenede sager 106/63 og 107/63, Töpfer mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 67, på s. 69, org.ref.: Rec. s. 525, på s. 533, af 13.5.1971, forenede sager 41/70-44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83, org.ref.: Rec. s. 411, præmis 16-22, af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 19, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 21 og 22.

59 — Jf. den i punkt 6-8 i dette forslag til afgørelse nævnte forordning nr. 1111/77, navnlig dens artikel 9 og bilag II til forordningen, som affattet ved henholdsvis forordning nr. 1293/79, nr. 387/81 og nr. 388/81.

som tidligere direkte var blevet tildelt enkelte virksomheder; således svarede de basismængder for det franske hovedland, som var fastlagt i forordning nr. 1785/81, til de kvoter, som Roquette Frères selv havde fået for hver af de to foregående tolvmånedersperioder. I modsætning til hvad der var tilfældet i tiden før den 1. juli 1981 [60], blev konkrete virksomheders tidligere isoglucoseproduktion i de omtvistede forskrifter ikke længere udtrykkeligt gjort til beregningsgrundlag for de isoglucosebasismængder [61], som de nationale myndigheder nu skulle fordele inden for deres respektive områder. Med hensyn til disse basismængder drejede det sig udelukkende om samlede maksimumsgrænser, som havde virkning for såvel de isoglucoseproducenter, der allerede var aktive på markedet, som potentielle nye virksomheder, og som alle producenter dermed var ligeligt berørt af.

53. Fra den 1. juli 1981 var Roquette Frères følgelig ikke længere individualiseret på tilsvarende måde som en adressat, og virksomheden adskilte sig i relation til de omtvistede forskrifter ikke længere fra andre potentielle sagsøgere. Roquette Frères var dermed, da virksomheden ikke var individuelt berørt, ikke berettiget til at anlægge et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230, stk. 4, EF [62].

c) I det mindste: begrundet tvivl om Roquette Frères' søgsmålsret

54. Sammenfattende var Roquette Frères ikke berettiget til at anfægte de omtvistede forskrifter i henhold til artikel 230, stk. 4, EF ved et annullationssøgsmål. Selv hvis man måtte nå frem til den slutning, at Roquette Frères kunne have anlagt et annullationssøgsmål, måtte det ydermere undersøges, om virksomheden *utvivlsomt* var søgsmålsberettiget [63].

55. I denne forbindelse kan subjektiv tvivl hos potentielle sagsøgere ikke være afgørende. Ellers ville valget mellem et annullationssøgsmål for Fællesskabets retsinstanser og en indsigelse under et søgsmål for

60 — Udgangspunktet for beregningen af de kvoter, der tildeltes virksomhederne for tiden *før den 1.7.1981* (fra den 1.7.1979 til den 30.6.1980 og fra den 1.7.1980 til den 30.6.1981) havde været deres respektive produktion i perioden fra den 1.11.1978 til den 30.4.1979.

61 — Derved adskiller det foreliggende tilfælde sig eksempelvis fra Nachi Europe-dommen, nævnt i fodnote 33, navnlig præmis 3 og 39, hvor beregningerne i den anfægtede forordning udtrykkeligt var baseret på oplysninger fra den berørte virksomhed, henholdsvis en virksomhed, der var nært forbundet med den; jf. i denne forbindelse sjette og syttende betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 2849/92 af 28.9.1992 om ændring af den ved forordning (EØF) nr. 1739/85 indførte endelige antidumpingtold på importen af kuglelejer med største udvendige diameter på over 30 mm med oprindelse i Japan (EFT L 286, s. 2).

62 — I samme retning generaladvokat Reischl i forslaget til afgørelse i sag 242/81, nævnt i fodnote 48, s. 3233.

63 — Jf. i denne forbindelse punkt 33 i dette forslag til afgørelse og den i fodnote 42 nævnte retspraksis.

nationale domstole i sidste ende afhænge af tilkendegivelser fra en borgers side, der vanskeligt lader sig efterprøve. På denne måde ville en borger praktisk taget ubegrænset efterfølgende kunne anfægte lovligheden af Fællesskabets retsakter og dermed omgå deres endelige karakter.

56. Det skal snarere på grundlag af alle sagens omstændigheder undersøges, om der *objektivt set* var rimelig grund for den pågældende person til at tvivle på, at et annullationssøgsmål, som han anlagde, ville blive antaget til realitetsbehandling. Det er altså objektivt bestående usikkerheder med hensyn til fysiske og juridiske personers søgsmålsret i henhold til artikel 230, stk. 4, EF, der er afgørende.

57. Også herom er meningerne delte hos parterne og procesdeltagerne i sagen for Domstolen: Mens Roquette Frères og Rådet er af den opfattelse, at der var begrundet tvivl om virksomhedens søgsmålsret for Fællesskabets retsinstanser, er Kommissionen og den franske regering af den modsatte opfattelse.

58. I det foreliggende tilfælde er det af særlig betydning, at Domstolen ved dom af 30. september 1982 allerede én gang har afvist et søgsmål anlagt af Roquette Frères til prøvelse af den første af de her omtvistede forordninger, forordning nr. 1785/81 [64]. Ganske vist var denne dom udtrykkeligt begrænset til en stillingtagen til, om et søgsmål anlagt af en borger til prøvelse af den *produktionsafgift* på isoglucose, som var fastsat i forordning nr. 1785/81, kunne antages til realitetsbehandling [65]. I forslaget til afgørelse i den samme sag havde generaladvokat Reischl imidlertid taget indgående stilling til, om det søgsmål, Roquette Frères havde anlagt, kunne antages til realitetsbehandling, og han havde også besvaret spørgsmålet benægtende, for så vidt som den *kvoteordning* for isoglucoseproduktion, som her er af interesse, kunne være omfattet heraf [66].

59. På denne baggrund kunne Roquette Frères gå ud fra, at virksomheden ikke var berettiget til at anlægge søgsmål til prøvelse af de omtvistede forskrifter [67]. En sådan opfattelse måtte i hvert fald anses for at kunne forsvares, eftersom den var i overensstemmelse med den retsopfattelse, som en generaladvokat ved Domstolen havde tilkendegivet med hensyn til et spørgsmål, som Domstolen i det pågældende tilfælde ikke udtrykkeligt havde truffet en modsat afgørelse om.

64 — Dom af 30.9.1982, sag 242/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3213, præmis 9 og 10.

65 — Samme dom, præmis 8. De nærmere enkeltheder vedrørende afgiften var fastlagt i artikel 28 i forordning nr. 1785/81.

66 — Forslaget til afgørelse i sag 242/81, nævnt i fodnote 48, s. 3233-3237.

67 — Dette gælder ikke blot for de omtvistede forskrifter i forordning nr. 1785/81, men også for eventuelle søgsmål til prøvelse af senere udstedte, sammenlignelige retsakter, det vil i det foreliggende tilfælde sige forordning nr. 2038/1999, nr. 2073/2000, nr. 1260/2001, nr. 1745/2002 og nr. 1739/2003, på hvilke generaladvokat Reischls bemærkninger i forslaget til afgørelse i sag 242/81, nævnt i fodnote 48, s. 3233-3237, lader sig overføre.

60. Dette gælder så meget desto mere, som der ved udstedelsen af de omtvistede forskrifter heller ikke eksisterede nogen modstående retspraksis fra Domstolens side, på grundlag af hvilken virksomheden med sikkerhed ville have kunnet udlede, at et søgsmål, som den måtte anlægge til prøvelse af de omtvistede forskrifter, ville blive antaget til realitetsbehandling [68]. Derimod kunne virksomheden i overensstemmelse med fast retspraksis gå ud fra, at de omtvistede forskrifter var en del af forordninger, hvis bestemmelser udelukkende gjaldt for abstrakt afgrænsede personkredse og angik objektivt bestemte forhold, og at den følgelig *ikke* havde mulighed for at anlægge annullationssøgsmål for Fællesskabets retsinstanser [69].

61. Roquette Frères kunne derfor nære begrundet tvivl om, hvorvidt virksomheden var søgsmålsberettiget med hensyn til de omtvistede forskrifter.

3. Foreløbig konklusion

62. På ovenstående baggrund bør det første præjudicielle spørgsmål besvares således:

Société Roquette Frères var ikke utvivlsomt berettiget til at anfægte gyldigheden af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1785/81, artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 2038/1999, artikel 1 i forordning nr. 2073/2000, artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001, artikel 1 i forordning nr. 1745/2002 og artikel 1 i forordning nr. 1739/2003 direkte for Fællesskabets retsinstanser i henhold til artikel 230, stk. 4, EF.

B — *Om det andet spørgsmål: gyldigheden af forskellige forskrifter indeholdt i fællesskabsforordninger om basismængder for produktion af isoglucose*

63. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret en efterprøvelse af gyldigheden af de omtvistede forskrifter, for så vidt som de fastlægger isoglucosebasismængderne for det franske hovedland.

64. Den forelæggende ret har som baggrund for, at den nærer tvivl om gyldigheden af de omtvistede forskrifter, anført, at isoglucosebasismængderne for det franske hovedlands vedkommende muligvis er blevet urigtigt beregnet på fællesskabsplan, fordi der herved

68 — Navnlig kan Roquette Frères' situation ikke sammenlignes med situationen for en eksportør, der anfægter en forordning, hvorved der indføres antidumpingtold, således at bl.a. Nachi Europe-dommen, nævnt i fodnote 33, præmis 38 og 39, ikke lader sig overføre på det foreliggende tilfælde, jf. i denne forbindelse også fodnote 54 og 61 ovenfor.

69 — Accrington Beef-dommen, nævnt i fodnote 33, præmis 15; jf. også bemærkningerne i punkt 37-53 i dette forslag til afgørelse samt den i fodnote 55 nævnte retspraksis.

ikke er blevet taget hensyn til den isoglucose, som blev produceret i denne medlemsstat mellem den 1. november 1978 og den 30. april 1979 som et mellemprodukt, der blev anvendt til fremstilling af andre produkter bestemt til salg.

65. Den hævdede fejl kan føres tilbage til de beregninger, som blev foretaget, da kvoteordningen for isoglucose oprindeligt blev indført, og den vedrører derved de bestemmelser, der var gældende forud for de omtvistede forskrifter [70]. Fejlen er imidlertid efterfølgende blevet ført videre og vedrører også alle de her omtvistede forskrifter, da de oprindeligt fastlagte kvoter også senere er blevet bibeholdt i form af basismængder til de enkelte medlemsstater.

66. Mens Roquette Frères er af den opfattelse, at der foreligger en sådan fejl og derfor lægger til grund, at de omtvistede forskrifter er ugyldige, anser alle andre deltagere i sagen for Domstolen de omtvistede forskrifter for gyldige.

70 — Jf. den i punkt 6-8 i dette forslag til afgørelse nævnte forordning nr. 1111/77, navnlig dens artikel 9 og bilag II til forordningen, som affattet ved henholdsvis forordning nr. 1293/79, nr. 387/81 og nr. 388/81.

1. Baggrund: sondringen mellem standardisoglucose og isoglucose som mellemprodukt ved fremstillingen af beriget isoglucose

67. Teknisk set fremstilles isoglucose ved hjælp af såkaldt isomerisering af glucosesirup. Alt efter sødeevne og kemisk sammensætning kan der, forenklet sagt, sondres mellem to isoglucoseslutprodukter, som generaladvokat Tesauro prægnant har betegnet med begreberne »standardisoglucose« og »beriget isoglucose« [71]. Ved fremstillingen af det sidstnævnte produkt fremkommer der også isoglucose som mellemprodukt.

68. Således fremkommer der efter en enkelt isomerisering af glucosesirup *standardisoglucose*, en opløsning, der indeholder næsten lige dele glucosemolekyler og fructosemolekyler, og hvis kemiske sammensætning og sødeevne er tæt på flydende sukkers [72]. Det markedsføres som direkte substitutionsprodukt for flydende sukker. Roquette Frères forhandler ifølge virksomhedens egne oplysninger et produkt af denne art under handelsbetegnelsen »méliose«.

71 — Generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse af 13.12.1991 i sag C-210/90, Roquette Frères, Sml. I, s. 731, punkt 2 og 3.

72 — Dom af 13.2.1992, sag C-210/90, nævnt i fodnote 7, præmis 3, og generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse i sagen, punkt 2.

69. *Beriget isoglucose* har sammenlignet med standardisoglucose et klart højere fructoseindhold [73] og dermed også en klart større sødeevne. Ifølge Roquette Frères fremstillede virksomheden tidligere et sådant produkt og forhandlede det under handelsbetegnelsen »lévulose«. Til fremstilling af beriget isoglucose bliver fructose- og glucosemolekylerne efter en indledende isomerisering ved flere på hinanden følgende cyklusser adskilt og glucosemolekylerne derpå undergivet en ny isomerisering [74]. Hver gang en sådan proces gennemføres, fremkommer der dermed på ny — som mellemprodukt — isoglucose, der dog ikke kommer på markedet som sådan, fordi den bliver anvendt i forbindelse med den videre forarbejdning til beriget isoglucose.

70. Ikke blot isoglucose, som faktisk bliver bragt i omsætning, men også isoglucose, der bliver anvendt som mellemprodukt ved fremstillingen af et andet produkt bestemt til salg, og som ikke længere eksisterer, når fremstillingsprocessen er afsluttet, er omfattet af *kvoteordningen* for produktion af isoglucose. Dette fastslog Domstolen ved dom af 13. februar 1992 i en sag, som atter vedrørte Roquette Frères [75]. Den fastslog desuden, at der »ved hver enkelt af flere på hinanden følgende processer, hvorunder der foregår en isomerisering af en glucosesirup, der efter den første isomerisering har et indhold i tør tilstand på mindst 10 vægtprocent fructose, er tale om produktion af isoglucose, som er omfattet af kvoteordningen i henhold til [forordning nr. 1785/81], såfremt disse processer bevirker, at fructoseindholdet i det endelige produkt forøges« [76].

71. Formålet med, at også isoglucose, der alene fremkommer som mellemprodukt, medregnes i den enkelte producents kvoter, er at undgå overskud på sukkermarkedet og desuden at undgå konkurrenceforvridninger, ikke alene mellem isoglucose og sukker, men også mellem isoglucoseproducenterne indbyrdes, idet det gælder om at sikre den »ligevægt«, som fællesskabslovgiver har villet skabe mellem de forskellige producenter af sødemidler [77]. Ligesom der i henhold til den fælles markedsordning for sukker anvendes kvoter, uden at der sondres mellem mellem- og slutprodukter, skal også isoglucosekvoterne under hensyn til princippet om ligebehandling anvendes uden denne sondring [78].

73 — Ifølge Roquette Frères' oplysninger kan der endog være tale om ren, krystalliseret fructose.

74 — Dom af 13.2.1992, sag C-210/90, nævnt i fodnote 7, præmis 4, og generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse i sagen, punkt 2. Der blev også delvist anvendt en blanding af glucose og fructose i stedet for ren glucose som grundlag for de efterfølgende isomeriseringer; jf. den nævnte doms præmis 5.

75 — Samme dom, præmis 38 og punkt 3 i domskonklusionen.

76 — Samme dom, præmis 34 og punkt 2 i domskonklusionen.

77 — Samme dom, præmis 33, sammenholdt med præmis 25.

78 — Samme dom, præmis 33, sammenholdt med præmis 36.

2. Ingen åbenbar fejl ved fastsættelsen af isoglucosebasismængder i de omtvistede forskrifter

72. Ved efterprøvelsen af gyldigheden af de omtvistede forskrifter er domstolskontrollen begrænset til at efterprøve, om fællesskabslovgiver har begået en åbenbar fejl eller åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [79]. Ved iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik inden for bl.a. sukkersektoren skal fællesskabslovgiver nemlig bedømme en sammensat økonomisk situation og træffe beslutninger af økonomisk, politisk og social art [80]. I denne forbindelse råder fællesskabslovgiver over et skøn, som ikke udelukkende omfatter arten og indholdet af de bestemmelser, der skal udstedes, men i et vist omfang også konstateringen af de tilgrundliggende faktiske omstændigheder [81].

73. Den hævdede regnefejl fra Rådets side skal have haft sin oprindelse i de bestemmelser, der var gældende forud for de omtvistede forskrifter, og også efterfølgende have haft indvirkning på de omtvistede forskrifter. Det er derfor hensigtsmæssigt først at undersøge, om de tidligere gældende bestemmelser var behæftet med en åbenbar fejl, og om en eventuel fejl måtte have haft afgørende indvirkning på de her omtvistede forskrifter. I bekræftende fald skal disse kendes ugyldige.

a) Ingen åbenbar fejl ved udstedelsen af de tidligere gældende bestemmelser

74. I de bestemmelser i henhold til forordning nr. 1293/79, som var gældende forud for de omtvistede bestemmelser [82], var det grundlæggende kriterium for den kvantitative fastsættelse af isoglucosekvoter hver enkelt producents produktion i referenceperioden fra den 1. november 1978 til den 30. april 1979; desuden skulle der tages hensyn til den enkelte virksomheds tekniske årsproduktionskapacitet [83].

75. Som det efterfølgende viste sig, havde Rådet i sin tid kun oplysninger vedrørende referenceperioden, der ikke omfattede den

79 — Dommen af 29.10.1980 i sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, nævnt i fodnote 5, præmis 25, og dom af 6.7.2000, sag C-289/97, Eridania, Sml. I, s. 5409, præmis 49.

80 — I denne retning dommen af 29.10.1980 i sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, nævnt i fodnote 5, præmis 25, og Eridania-dommen, nævnt i fodnote 79, præmis 48, samt dom af 6.12.2005, forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, ABNA m.fl., Sml. I, s. 10423, præmis 69, og af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 96.

81 — Dommen af 29.10.1980 i sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, nævnt i fodnote 5, præmis 25, og Eridania-dommen, nævnt i fodnote 79, præmis 48; jf. tillige dom af 25.6.1997, sag C-285/94, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3519, præmis 23, og dommen i sagen Spanien mod Rådet, nævnt i fodnote 80, præmis 121.

82 — Artikel 9 i forordning 1111/77, sammenholdt med bilag II til forordningen, som affattet ved forordning nr. 1293/79 samt, senere, forordning nr. 387/81 og nr. 388/81.

83 — Syvende betragtning til forordning nr. 1293/79 og artikel 9, stk. 1-3, i forordning nr. 1111/77, som ændret ved forordning nr. 1293/79.

isoglucose, som hos Roquette Frères var fremkommet som rent mellemprodukt, til rådighed som beregningsgrundlag. I henhold til dommen af 13. februar 1992 i sag C-210/90 [84] skulle også et sådant mellemprodukt mængdemæssigt have været taget i betragtning, for at den enkelte producents produktion og kapacitet skulle være fuldstændig omfattet, og for at opfylde formålet med kvoteordningen. For så vidt begik Rådet set i tilbageblik en fejl ved fastlæggelsen af de for Roquette Frères gældende isoglucosekvoter i forordning nr. 1293/79.

76. Om der dengang var tale om en *åbenbar* fejl, skal bedømmes under hensyn til alle sagens omstændigheder. I denne forbindelse skal det efterprøves, om en fornuftig betragter allerede på tidspunktet for Rådets afgørelse uden vanskelighed kunne og burde have erkendt, at beregningen af produktionsmængderne var urigtig.

77. I det foreliggende tilfælde er det af betydning, at de relevante oplysninger om Roquette Frères' kapacitet og produktion i referenceperioden hidrørte fra virksomheden selv. Dels anvendte man de oplysninger, som Roquette Frères selv gav. Dels anvendte man Frankrigs månedlige meddelelser om isoglucoseproduktion på fransk område [85], som atter beroede på oplysninger fra virksomheden Roquette Frères.

78. Ved skønsudøvelsen i forbindelse med konstateringen af de tilgrundliggende faktiske omstændigheder med henblik på den planlagte kvoteordning [86] kunne Rådet støtte sig på oplysninger, der hidrørte fra de berørte virksomheder selv.

79. På tidspunktet for udstedelsen af forordning nr. 1293/79 havde Rådet ud fra en objektiv betragtning heller ikke anledning til at tvivle på rigtigheden af disse oplysninger, så meget desto mere som det i forbindelse med kvotetildelingen var i de berørte virksomheders egen interesse ikke at ansætte deres produktionsmængder lavere og deres kapaciteter ringere, end de faktisk var.

84 — Nævnt i fodnote 7, præmis 38 og punkt 3 i domskonklusionen; jf. i denne forbindelse tillige punkt 70 i dette forslag til afgørelse.
I denne sammenhæng skal der henvises til fast retspraksis, hvorefter den fortolkning, som Domstolen foretager af en fællesskabsretlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 234 EF, i nødvendigt omfang belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt *fra sin ikrafttræden* (jf. bl.a. dom af 27.3.1980, sag 61/79, Denkavit italiana, Sml. s. 1205, præmis 16, af 13.1.2004, sag C-453/00, Kühne & Heitz, Sml. I, s. 837, præmis 21, af 10.1.2006, sag C-402/03, Skov og Bilka, Sml. I, s. 199, præmis 50, og af 5.10.2006, forenede sager C-290/05 og C-333/05, Nádasdi m.fl., Sml. I, s. 10115, præmis 62).

85 — Medlemsstaterne var i henhold til artikel 1 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1471/77 af 30.6.1977 om medlemsstaternes meddelelser vedrørende isoglucose (EFT L 162, s. 13) forpligtet til at give sådanne meddelelser.

86 — Jf. i denne forbindelse punkt 72 i dette forslag til afgørelse og den i fodnote 81 nævnte retspraksis.

80. I modsætning til hvad Roquette Frères har gjort gældende, kunne og burde de berørte virksomheder allerede dengang have vidst, at der i de oplysninger, som de afgav, ikke blot skulle medtages den isoglucose, der faktisk var blevet bragt i omsætning, men også den isoglucose, der var fremkommet som mellemprodukt. Der var nemlig ingen steder i de relevante fællesskabsbestemmelser foretaget nogen sondring mellem isoglucose, der blev bragt i omsætning som slutprodukt og isoglucose, der alene fremkom som mellemprodukt, som set fra producenternes synspunkt kunne have begrundet, at de kun afgav kvantitative oplysninger om deres faktisk markedsførte slutprodukter, men ikke om mellemprodukter.

81. De fællesskabsretlige bestemmelsers væsentligste udgangspunkt med hensyn til begrænsningen af isoglucosemængderne på det fælles marked var dengang — som i dag — ikke, hvor meget isoglucose der blev afsat inden for det fælles marked, men hvor meget der blev produceret dér. Således var den *afgiftsordning*, der, allerede før *kvoteordningen* for isoglucose blev indført, var indeholdt i artikel 9 i forordning nr. 1111/77 [87], knyttet til produktionen og ikke afsætningen af isoglucose. Også de meddelelser, som medlemsstaterne skulle give til Kommissionen i medfør af artikel 1 i forordning nr. 1471/77, vedrørte de mængder, som blev produceret i en bestemt måned.

87 — Forordning nr. 1111/77 i dens oprindelige affattelse.

82. Af de anførte grunde er det min konklusion, at Rådet ikke begik nogen *åbenbar* fejl ved udstedelsen af de bestemmelser, der var gældende forud for de omtvistede forskrifter, da det ved beregningen af kvoterne støttede sig på oplysninger, der hidrørte fra Roquette Frères selv, om virksomhedens kapacitet og produktionsmængder med hensyn til isoglucose.

b) Ingen afgørende indflydelse på de omtvistede forskrifter

83. Selv hvis man måtte gå ud fra, at de tidligere gældende regler var behæftet med en åbenbar fejl, måtte det imidlertid yderligere undersøges, om en sådan fejl havde afgørende indvirkning på de efterfølgende udstedte omtvistede forskrifter. I denne forbindelse skal følgende tages i betragtning:

84. Det er ganske vist korrekt, at de isoglucosebasismængder, som var gældende for det franske hovedland fra den 1. juli 1981, i flere år svarede til de kvoter, som direkte var blevet tildelt virksomheden Roquette Frères for de to forudgående tolvmånedersperioder. Til forskel fra hvad der var tilfældet i tiden før den 1. juli 1981, blev konkrete

virksomheders isoglucoseproduktion i forordning nr. 1785/81 og i alle øvrige omtvistede forskrifter imidlertid ikke længere udtrykkeligt gjort til beregningsgrundlag for de isoglucosebasismængder, som medlemsstaterne blev tildelt [88].

85. I henhold til præamblen til forordning nr. 1785/81 handlede fællesskabslovgiver i øvrigt ved indførelsen af den nye fælles markedsordning for sukker, der var gældende fra den 1. juli 1981, atter på baggrund af strukturoverskud, som kunne konstateres inden for sødemiddelområdet i Fællesskabet [89]. Kvoteordningen for produktion af sukker og isoglucose skulle udtrykkeligt ændres, bl.a. med henblik på at tage hensyn til den seneste udvikling inden for produktionen [90].

86. Alt dette taler for, at en lang række faktorer havde betydning ved fastlæggelsen af de isoglucosebasismængder, der gjaldt fra den 1. juli 1981, og havde indflydelse på Rådets bedømmelse. Derimod er der ikke tilstrækkelige holdepunkter for, at Rådet ved udstedelsen af forordning nr. 1785/81 udelukkende — eller i hvert fald i afgørende grad — havde ladet sig vejlede af enkelte virksomheders konkrete isoglucoseproduktion i tidligere perioder.

87. Det lader sig derfor ikke fastslå, at en eventuel urigtig bedømmelse fra Rådets side i forbindelse med udstedelsen af de tidligere gældende bestemmelser utvivlsomt havde afgørende indvirkning på fastsættelsen af isoglucosebasismængderne i den første af de omtvistede forskrifter, artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1785/81.

88. Dette gælder i endnu højere grad for de omtvistede forskrifter i senere forordninger. For det første lå de tidligere gældende bestemmelser på tidspunktet for deres udstedelse endnu længere tilbage i tiden, nemlig mere end 20 år [91]. For det andet havde Fællesskabet i mellemtiden indgået internationale forpligtelser [92], som allerede ved fastlæggelsen af isoglucosebasismængder i forordning nr. 2038/1999 kunne have spillet en rolle [93], hvilket de i hvert fald — ubestridt — efterfølgende gjorde.

88 — I de tidligere gældende bestemmelser havde dette derimod været tilfældet; jf. i denne henseende artikel 9, stk. 1-3, i forordning nr. 1111/77, som affattet ved forordning nr. 1293/79, samt syvende betragtning til forordning nr. 1293/79.

89 — Anden betragtning til forordning nr. 1785/81.

90 — 11. betragtning til forordning nr. 1785/81.

91 — Forordning nr. 1293/79 blev udstedt den 25.6.1979, forordning nr. 2038/1999 den 13.9.1999.

92 — Hermed menes den i fodnote 25 nævnte aftale om landbrug.

93 — Jf. betragtning 13 og 16 til forordning nr. 2038/1999.

89. På denne baggrund kan jeg ikke se nogen tilstrækkelige holdepunkter for, at en eventuel tidligere urigtig bedømmelse fra Rådets side skulle have haft en afgørende indflydelse på de omtvistede forskrifter. Der er derfor heller ikke noget grundlag for at kende disse forskrifter ugyldige.

3. Foreløbig konklusion:

90. Dermed bør det andet præjudicielle spørgsmål besvares som følger:

Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1785/81, artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 2038/1999, artikel 1 i forordning nr. 2073/2000, artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001, artikel 1 i forordning nr. 1745/2002 og artikel 1 i forordning nr. 1739/2003, for så vidt angår fastsættelsen af basismængder for produktion af isoglucose for det franske hovedlands vedkommende.

VI — Forslag til afgørelse

91. På ovenstående baggrund foreslår jeg Domstolen at svare cour administrative d'appel de Douai således:

»1) Société Roquette Frères var ikke utvivlsomt berettiget til at anfægte gyldigheden af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1785/81, artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 2038/1999, artikel 1 i forordning nr. 2073/2000, artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001, artikel 1 i forordning nr. 1745/2002 og artikel 1 i

forordning nr. 1739/2003 direkte for Fællesskabets retsinstanser i henhold til artikel 230, stk. 4, EF.

2) Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1785/81, artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 2038/1999, artikel 1 i forordning nr. 2073/2000, artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1260/2001, artikel 1 i forordning nr. 1745/2002 og artikel 1 i forordning nr. 1739/2003, for så vidt angår fastsættelsen af basismængder for produktion af isoglucose for det franske hovedlands vedkommende.«