CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. KOKOTT van 26 oktober 2006 [1]

I — Inleiding

1. In deze prejudiciële procedure staat eens te meer de rechtsbescherming van particulieren tegen gemeenschapsverordeningen centraal.

2. In de zaken Unión de PequeÑos Agricultores [2] en Jégo-Quéré [3] heeft het Hof recentelijk gepreciseerd onder welke voorwaarden particulieren op grond van artikel 230, vierde alinea, EG bij de gemeenschapsrechter rechtstreeks beroep tot nietigverklaring van een gemeenschapsverordening kunnen instellen. [4] In het onderhavige geval rijst het vraagstuk van de rechtsbescherming uit een ander oogpunt: onder welke voorwaarden kan een particulier zich voor de nationale rechter beroepen op de onrechtmatigheid van een gemeenschapsverordening die hij eerder niet rechtstreeks voor de gemeenschapsrechter heeft betwist?

3. De onderhavige zaak moet worden gezien tegen de achtergrond van de sinds het eind van jaren 1970 in de Gemeenschap geldende productiequotaregeling voor isoglucose. In het hoofdgeding komt de Franse vennootschap Roquette Frères [5] voor de Franse rechter op tegen de haar door de nationale autoriteiten toegewezen productiequota voor isoglucose. Tot staving van haar beroep voert Roquette Frères aan dat de voor Frankrijk

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Arrest van 25 juli 2002 (C-50/00 P, Jurispr. 2002, blz. I-6677), met conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 21 maart 2002.

3 — Arrest van 1 april 2004 (C-263/02 P, Jurispr. 2004, blz. I-3425).

4 — Zie in dit verband ook de uitbreiding van de procesbevoegdheid van particulieren, waarin artikel III-365, lid 4, van het op 29 oktober 2004 in Rome ondertekende Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa (PB C 310, blz. 1) voorziet. Volgens deze bepaling kan iedere natuurlijke of rechtspersoon ook tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen, beroep tot nietigverklaring instellen.

5 — De naam Roquette Frères is in de rechtspraak van het Hof niet onbekend. Zie bijvoorbeeld het arrest van 29 oktober 1980 in de zaak Roquette Frères/Raad (138/79, Jurispr. 1980, blz. 3333), waarin het Hof zich heeft uitgesproken over het recht van het Europees Parlement om te worden geraadpleegd, het arrest van 15 oktober 1980 in de zaak Roquette Frères/Administration française des Douanes (145/79, Jurispr. 1980, blz. 2917), waarin het Hof zich heeft uitgesproken over de beperking van de werking van arresten in de tijd, en het arrest van 22 oktober 2002 in de zaak Roquette Frères (C-94/00, Jurispr. 2002, blz. I-9011), waarin het Hof nader is ingegaan op de rechtssituatie bij verificaties van de Commissie in mededingingszaken.

(moederland) [6] beschikbare isoglucosebasishoeveelheden op gemeenschapsniveau verkeerd zijn berekend, omdat daarbij geen rekening is gehouden met de isoglucose die daar als tussenproduct voor de bereiding van andere, voor de verkoop bestemde producten is vervaardigd.

II — Rechtskader

A — *Achtergrond van het geschil*

4. Isoglucose is een vloeibare zoetstof die doorgaans wordt verkregen uit tot glucose verwerkt zetmeel. Dit zetmeel wordt zelf verkregen uit granen, meestal maïs. [7] Isoglucose wordt beschouwd als een rechtstreeks vervangingsproduct voor uit suikerbieten of suikerriet verkregen vloeibare suiker, waarmee het rechtstreeks in concurrentie staat. [8]

5. In de Gemeenschap werd eind van de jaren 1970 voor de productie van isoglucose, zoals eerder voor de productie van suiker [9], een quotastelsel [10] ingevoerd, dat in de context van bepaalde in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gegeven afzetgaranties voor suiker moet worden gezien. Omdat de isoglucoseproductie bijdroeg tot vergroting van de suikeroverschotten van de Gemeenschap, moest zij door middel van quota worden beperkt om eventuele negatieve gevolgen voor het suikerbeleid van de Gemeenschap te voorkomen. [11]

6. Eerst kregen de verschillende ondernemingen hun productiequota rechtstreeks bij gemeenschapsverordening toegewezen. Zo

6 — Voor de Franse overzeese departementen gelden afzonderlijke basishoeveelheden isoglucose, die niet het voorwerp van de onderhavige procedure zijn.

7 — Zie dienaangaande arrest van 13 februari 1992, Roquette Frères (C-210/90, Jurispr. 1992, blz. I-731, punt 3). In de eerste overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 1111/77 van de Raad van 17 mei 1977 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen voor isoglucose (PB L 134, blz. 4), wordt isoglucose omschreven als glucosestroop met een hoog fructosegehalte. De gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker omschrijft isoglucose als volgt: het uit glucose of glucosepolymeren verkregen product dat ten minste 10 gewichtspercenten fructose bevat, berekend op de droge stof [zie al in 1981 artikel 1, lid 2, sub c, van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), en het meest recent in 2006 artikel 2, punt 3, van verordening (EG) nr. 318/2006 van de Raad van 20 februari 2006 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 58, blz. 1)].

8 — Zie de tweede en de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 1111/77 en de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1785/81.

9 — Het streven naar een analoge behandeling van suiker en isoglucose loopt als een rode draad door de overwegingen van de considerans van verordening (EEG) nr. 1293/79 van de Raad van 25 juni 1979 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1111/77 tot vaststelling van de gemeenschappelijke bepalingen voor isoglucose (PB L 162 blz. 10, Nederlandse versie gerectificeerd in PB L 168, blz. 37, en L 176, blz. 44), die de quotaregeling voor isoglucose voor het eerst heeft ingevoerd. Zie in dezelfde zin tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1785/81.

10 — Dit quotastelsel berust op de toewijzing van basisquota (ook A-quota genoemd) en aanvullende quota (ook B-quota genoemd). Suiker en isoglucose die boven deze quota worden geproduceerd (ook C-suiker respectievelijk C-isoglucose of overschotsuiker respectievelijk overschot-isoglucose genoemd) waren in beginsel voor export naar derde landen bestemd en konden in de regel niet in de Gemeenschap worden afgezet.

11 — Zie in die zin arrest Roquette Frères/Raad (aangehaald in voetnoot 5, punten 26 en 27).

werd op grond van artikel 9, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1111/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1293/79 [12], aan iedere in de Gemeenschap gevestigde isoglucoseproducerende onderneming voor de periode van 1 juli 1979 tot en met 30 juni 1980 een basisquotum toegewezen, dat in beginsel het tweevoud van haar productie in de periode van 1 november 1978 tot en met 30 april 1979 bedroeg, maar dat eventueel zodanig kon worden gecorrigeerd, dat haar maximumquotum niet meer dan 85 % en niet minder dan 65 % van haar jaarlijkse technische productiecapaciteit bedroeg. [13]

7. Voor de onderneming Roquette Frères bedroeg dit basisquotum op grond van artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1111/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1293/79, in samenhang met bijlage II bij die verordening, 15 887 ton. [14] Bovendien had Roquette Frères krachtens lid 3 van dit artikel recht op een zogenoemd maximumquotum, dat volgens de door de onderneming zelf verstrekte gegevens 20 022 ton bedroeg, wat overeenkomt met een extra hoeveelheid van 4 135 ton boven het basisquotum.

8. Bij arrest van 29 oktober 1980 heeft het Hof op verzoek van Roquette Frères verordening nr. 1293/79 nietig verklaard wegens een procedurefout bij de raadpleging van het Europees Parlement. [15] De Raad heeft daarop nieuwe regelingen met dezelfde inhoud tot wijziging van verordening nr. 1111/77 — eerst verordening nr. 387/81 [16] voor de periode van 1 juli 1979 tot en met 30 juni 1980 en vervolgens verordening nr. 388/81 [17] voor de periode van 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981 [18] — vastgesteld. Daarin werd aan Roquette Frères opnieuw het al genoemde basisquotum van 15 887 ton toegekend, alsook een aanvullend quotum van 4 135 ton.

9. Vanaf 1 juli 1981 zijn de voorschriften voor de productie van suiker en isoglucose samengebracht in een nieuwe gemeenschappelijke marktordening, waarin ook de productiequota voor isoglucose niet langer rechtstreeks aan de ondernemingen afzonderlijk werden toegekend, maar — zoals

12 — Zie in het bijzonder artikel 3 van verordening nr. 1293/79.

13 — Deze regeling werd ook voor de periode 1 juli 1980-30 juni 1981 behouden. Zie artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1592/80 van de Raad van 24 juni 1980 houdende toepassing van de regelingen inzake de productiequota in de sectoren suiker en isoglucose voor de periode van 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981 (PB L 160, blz. 12).

14 — Het gaat hier en hierna om tonnen droge stof.

15 — Arrest Roquette Frères/Raad, aangehaald in voetnoot 5, punt 37. Zie ook het op dat punt gelijkluidende arrest van dezelfde dag in de zaak Maïzena/Raad (139/79, Jurispr. 1980, blz. 3393, in het bijzonder punt 38).

16 — Verordening (EEG) nr. 387/81 van de Raad van 10 februari 1981 houdende wijziging van verordening (EEG) nr. 1111/77 tot vaststelling van de gemeenschappelijke bepalingen voor isoglucose (PB L 44, blz. 1).

17 — Verordening (EEG) nr. 388/81 van de Raad van 10 februari 1981 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1592/80 houdende toepassing van de regelingen inzake de productiequota in de sectoren suiker en isoglucose voor de periode van 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981 (PB L 44, blz. 4).

18 — Een beroep tot nietigverklaring van Roquette Frères tegen deze twee verordeningen tot wijziging van verordening nr. 1111/77 is door het Hof bij arrest van 30 september 1982 in de zaak Roquette Frères/Raad (110/81, Jurispr. 1982, blz. 3159, punt 1 van het dictum) ongegrond verklaard. Zie ook de op dezelfde dag gewezen arresten in de zaken Amylum/Raad (108/81, Jurispr. 1982, blz. 3107) en Tunnel Refineries/Raad (114/81, Jurispr. 1982, blz. 3189), die betrekking hadden op beroepen tot nietigverklaring van verordening nr. 387/81.

eerder al de suikerquota — enkel globaal in de vorm van basishoeveelheden aan de lidstaten werden toegewezen. [19] Sindsdien is het de taak van de autoriteiten van de lidstaten om de quota over de betrokken ondernemingen te verdelen.

10. Van 1 juli 1981 tot en met 30 juni 2006 werd deze gemeenschappelijke marktordening voor de sector suiker eerst geregeld bij verordening nr. 1785/81, vervolgens bij verordening nr. 2038/1999 [20] en ten slotte bij verordening nr. 1260/2001. [21] Sinds 1 juli 2006 is de — voor de onderhavige zaak irrelevante — verordening nr. 318/2006 van toepassing. [22]

B — *De in de onderhavige zaak betwiste bepalingen*

11. Ingevolge artikel 24, lid 1, van verordening nr. 1785/81 moesten de lidstaten aan iedere op hun grondgebied gevestigde suiker- of isoglucoseproducerende onderneming waaraan in de periode van 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981 een in verordening nr. 1111/77 omschreven basisquotum was toegewezen, een A-quotum en een B-quotum toekennen. [23]

12. Het A-quotum van een isoglucoseproducerende onderneming moest gelijk zijn aan het haar voor de periode van 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981 toegekende basisquotum, en het B-quotum moest 23,55 % van dit A-quotum bedragen (artikel 24, leden 3 en 5, van verordening nr. 1785/81). De totale basishoeveelheden die aldus in iedere lidstaat als A- en B-quota konden worden toegekend, waren in artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1785/81 in een tabel vastgelegd. Wat isoglucose betreft, was in deze tabel voor „Frankrijk (moederland)" een basishoeveelheid A van 15 887 ton en een basishoeveelheid B van 4 135 ton opgenomen. Deze quotaregeling trad in werking op 1 juli 1981 en werd meermaals verlengd. [24]

13. Ook in verordening nr. 2038/1999 handhaafde de Raad deze basishoeveelheden

19 — Bepaalde — in het kader van de toetreding van nieuwe lidstaten vastgestelde — voorschriften vormen daarop een uitzondering. In deze bepalingen heeft de gemeenschapswetgever nog rechtstreeks isoglucosequota voor afzonderlijke ondernemingen vastgesteld, bijvoorbeeld voor Griekenland in artikel 24, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1785/81 en voor Finland in artikel 27, lid 4, vierde alinea, van verordening (EG) nr. 2038/1999 van de Raad van 13 september 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 252, blz. 1).

20 — Bij deze verordening werd verordening nr. 1785/81 ingetrokken.

21 — Verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 178, blz. 1). Bij deze verordening werd verordening nr. 2038/1999 ingetrokken.

22 — Bij deze verordening werd verordening nr. 1260/2001 ingetrokken.

23 — Soortgelijke bepalingen zijn ook opgenomen in de latere verordeningen houdende gemeenschappelijke marktordeningen voor de sector suiker. Zie artikel 27, lid 1, van verordening nr. 2038/1999 en artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1260/2001.

24 — Zie verordeningen (EEG) nr. 934/86 van de Raad van 24 maart 1986 (PB L 87, blz. 1), (EEG) nr. 305/91 van de Raad van 4 februari 1991 (PB L 37, blz. 1), (EEG) nr. 1548/93 van de Raad van 14 juni 1993 (PB L 154, blz. 10), (EG) nr. 133/94 van de Raad van 24 januari 1994 (PB L 22, blz. 7), en (EG) nr. 1101/95 van de Raad van 24 april 1995 (PB L 110, blz. 1). Al deze verordeningen zijn vastgesteld tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1785/81 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker.

voorlopig voor het verkoopseizoen 1995/96 tot en met 2000/01. In de tabel in artikel 27, lid 3, van deze verordening was voor isoglucose in „Frankrijk (moederland)" weer een basishoeveelheid A van 15 887 ton en een basishoeveelheid B van 4 135 ton opgenomen.

14. Tegelijkertijd echter bood artikel 26, lid 5, van verordening nr. 2038/1999 voortaan ook de mogelijkheid tot verlaging van de genoemde basishoeveelheden om de Gemeenschap in staat te stellen de door haar aangegane internationale verbintenissen na te komen.[25] Van deze mogelijkheid maakte de Commissie gebruik voor het verkoopseizoen 2000/01 door wat isoglucose betreft voor „Frankrijk (moederland)" de basishoeveelheid A met 606,6 ton tot 15 280,4 ton en de basishoeveelheid B met 157,9 ton tot 3 977,1 ton te verlagen (artikel 1, lid 2, in samenhang met de bijlagen I en II van verordening nr. 2073/2000[26]).

15. Voor de verkoopseizoenen 2001/02 tot en met 2005/06 heeft de Raad ten slotte in artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1260/2001 voor isoglucose in „Frankrijk (moederland)" een nieuwe basishoeveelheid A van 15 747,1 ton en een nieuwe basishoeveelheid B van 4 098,6 ton vastgesteld. Artikel 10, leden 3 en 4, van deze verordening voorzag opnieuw in de mogelijkheid om deze hoeveelheden te verlagen met het oog op de nakoming van internationale verbintenissen van de Gemeenschap.

16. Voor het verkoopseizoen 2002/03 heeft de Commissie voor „Frankrijk (moederland)" voor isoglucose de basishoeveelheid A met 1 048,9 ton tot 14 698,2 ton en de basishoeveelheid B met 273,0 ton tot 3 825,6 ton verlaagd (artikel 1, lid 2, in samenhang met de bijlagen I en II van verordening nr. 1745/2002[27]). Vervolgens heeft de Commissie voor het verkoopseizoen 2003/04 voor „Frankrijk (moederland)" nogmaals voor isoglucose de basishoeveelheid A met 262,1 ton tot 15 485,0 ton en de basishoeveelheid B met 68,2 ton tot 4 030,4 ton verlaagd (artikel 1, lid 2, in samenhang met de bijlagen I en II van verordening nr. 1739/2003).[28]

25 — Het gaat om de Overeenkomst inzake de landbouw, gesloten in het kader van de multilaterale onderhandelingen van de „Uruguay-Ronde" (1986-1994), die tot de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie hebben geleid (PB 1994, L 336, blz. 22).

26 — Verordening (EG) nr. 2073/2000 van de Commissie van 29 september 2000 houdende verlaging, voor het verkoopseizoen 2000/2001, van de gegarandeerde hoeveelheid in de sector suiker in het kader van de productiequotaregeling, en van de geraamde maximale behoeften van de raffinaderijen in het kader van de preferentiële invoerregelingen (PB L 246, blz. 38).

27 — Verordening (EG) nr. 1745/2002 van de Commissie van 30 september 2002 houdende verlaging, voor het verkoopseizoen 2002/2003, van de in het kader van de productiequotaregeling gegarandeerde hoeveelheid in de sector suiker, en van de geraamde maximale behoeften van de raffinaderijen in het kader van de preferentiële invoerregelingen (PB L 263, blz. 31).

28 — Verordening (EG) nr. 1739/2003 van de Commissie van 30 september 2003 houdende verlaging, voor het verkoopseizoen 2003/2004, van de in het kader van de productiequota gegarandeerde hoeveelheid in de sector suiker, en van de geraamde maximale behoeften van de raffinaderijen in het kader van de preferentiële invoer (PB L 249, blz. 38).

17. In het kader van de geldende gemeenschappelijke marktordening is de lidstaten steeds de mogelijkheid geboden A- en B-quota van een onderneming aan een andere over te dragen, ongeacht of de daardoor begunstigde onderneming reeds een quotum bezat. Met het oog op die overdracht konden de bestaande quota van iedere isoglucoseproducerende onderneming met ten hoogste 10 % worden verlaagd (artikel 25 van verordening nr. 1785/81, artikel 30 van verordening nr. 2038/1999 en artikel 12 van verordening nr. 1260/2001).

III — Feiten en het hoofdgeding

18. Bij de Franse administratieve rechter is een geding tussen Roquette Frères en de Franse minister van Landbouw [29] aanhangig over de berekening van de aan deze onderneming toegekende productiequota voor isoglucose.

19. Concreet komt Roquette Frères op tegen enerzijds een besluit van 28 juni 2000, waarin de directeur economisch en internationaal beleid van het Ministerie van Landbouw het niveau van haar sinds het verkoopseizoen 1981/82 geldende productiequota voor isoglucose heeft bevestigd, en anderzijds de vier beschikkingen van de minister van Landbouw van 26 oktober 2000, 13 juli 2001, 23 oktober 2002 en 17 oktober 2003, waarin het niveau van haar jaarlijkse productiequota voor isoglucose werd aangepast aan de geldende voorschriften van het gemeenschapsrecht. [30]

20. Roquette Frères werpt voor de Franse administratieve rechter de exceptie van onwettigheid van de genoemde handelingen van het Franse Ministerie van Landbouw op en verzoekt om nietigverklaring ervan, omdat de eraan ten grondslag liggende bepalingen van verschillende gemeenschapsverordeningen volgens haar ongeldig zijn. Roquette Frères stelt meer in het bijzonder dat de isoglucosebasishoeveelheden voor het Franse moederland op gemeenschapsniveau verkeerd zijn berekend, omdat daarbij geen rekening is gehouden met de isoglucose die in deze lidstaat tussen 1 november 1978 en 30 april 1979 is geproduceerd als tussenproduct voor de vervaardiging van andere, voor de verkoop bestemde producten.

21. In eerste aanleg is Roquette Frères in het ongelijk gesteld door het Tribunal admini-

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

30 — Zie punten 13 en 16 van de onderhavige conclusie.

stratif de Lille [31], dat haar beroep bij vonnis van 11 maart 2004 heeft verworpen. Hiertegen heeft de onderneming op 28 mei 2004 bij de Cour administrative d'appel de Douai [32] hoger beroep ingesteld.

IV — Verzoek om een prejudiciële beslissing en procedure voor het Hof

22. Bij arrest van 1 december 2005 heeft de Cour administrative d'appel de Douai de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende twee prejudiciële vragen gesteld:

„1) Kon de vennootschap Roquette Frères zonder twijfel voor [het Hof] rechtstreeks de wettigheid betwisten van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1785/81, artikel 27, lid 3, van verordening nr. 2038/1999, artikel 1 van verordening nr. 2073/2000, artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1260/2001, artikel 1 van verordening nr. 1745/2002 en artikel 1 van verordening nr. 1739/2003?

2) In de veronderstelling dat de vennootschap Roquette Frères [voor de nationale rechterlijke instanties] de exceptie van onwettigheid van voormelde bepalingen kan inroepen, zijn dan artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1785/81, artikel 27, lid 3, van verordening nr. 2038/1999, artikel 1 van verordening nr. 2073/2000, artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1260/2001, artikel 1 van verordening nr. 1745/2002 en artikel 1 van verordening nr. 1739/2003 geldig voor zover zij maximumbasishoeveelheden voor de isoglucoseproductie voor Frankrijk (moederland) vaststellen zonder rekening te houden met de isoglucose die in deze lidstaat tussen 1 november 1978 en 30 april 1979 is vervaardigd als tussenproduct voor de bereiding van andere voor verkoop bestemde producten?"

23. Roquette Frères, de Franse regering, de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Raad van de Europese Unie hebben schriftelijke en mondelinge opmerkingen bij het Hof ingediend.

V — Bespreking

24. Met het verzoek om een prejudiciële beslissing wil de verwijzende rechter in de eerste plaats vernemen of Roquette Frères thans nog voor de nationale rechter de exceptie van onwettigheid van verschillende

31 — Administratieve rechtbank van Lille.

32 — Administratieve rechtbank van Douai, hierna ook: „verwijzende rechter".

bepalingen van gemeenschapsverordeningen betreffende de productiequota voor isoglucose kan opwerpen, nu zij daartegen niet eerder rechtstreeks beroep heeft ingesteld bij de gemeenschapsrechter. Bij een bevestigend antwoord verzoekt de verwijzende rechter het Hof, de geldigheid van deze bepalingen te onderzoeken. Het gaat met name om de volgende zes bepalingen (hierna ook: „litigieuze bepalingen"):

— artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1785/81,

— artikel 27, lid 3, van verordening nr. 2038/1999,

— artikel 1 van verordening nr. 2073/2000,

— artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1260/2001,

— artikel 1 van verordening nr. 1745/2002 en

— artikel 1 van verordening nr. 1739/2003.

Omdat er met het oog op de prejudiciële vragen geen sprake is van een wezenlijk verschil tussen al de genoemde bepalingen, worden ze hierna samen besproken.

A — *Beantwoording van de eerste vraag: recht van Roquette Frères om rechtstreeks beroep in te stellen tegen de litigieuze bepalingen*

25. De eerste prejudiciële vraag is erop gericht te vernemen of Roquette Frères thans nog voor de nationale rechter een exceptie van onwettigheid tegen de litigieuze bepalingen kan opwerpen. Daartoe wenst de verwijzende rechter te vernemen of deze onderneming zonder twijfel rechtstreeks beroep tot nietigverklaring van de litigieuze bepalingen bij het Hof had kunnen instellen.

26. Dit eerste deel van het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft dus in wezen betrekking op de keuze tussen de twee

mogelijke wegen waarlangs particulieren de geldigheid van handelingen van de gemeenschapsinstellingen kunnen laten toetsen. Het Hof heeft zich al herhaaldelijk over dit probleem gebogen. [33]

1. Keuze tussen rechtstreeks beroep en exceptie van onwettigheid

27. Het rechtsbeschermingssysteem van het EG-Verdrag opent voor particulieren in beginsel twee wegen om de geldigheid van rechtshandelingen van de Gemeenschap te laten toetsen.

28. Ten eerste staat het particulieren toe, onder de in artikel 230, vierde alinea, EG neergelegde voorwaarden bij de gemeenschapsrechter rechtstreeks beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen een gemeenschapshandeling en de geldigheid ervan te laten toetsen. [34]

29. Ten tweede kunnen particulieren zich in een geding voor de nationale rechter door middel van een exceptie van onwettigheid op de onwettigheid van een gemeenschapshandeling beroepen, waarna deze rechter het Hof via de prejudiciële procedure van artikel 234, lid 1, sub b, EG de geldigheid van deze gemeenschapshandeling kan laten toetsen. [35] In dit geval wordt de toetsing van de geldigheid van de gemeenschapshandeling in zekere zin indirect aanhangig gemaakt bij het Hof, zoals ook in het hoofdgeding het geval was.

30. Indien de verzoeker over geen andere mogelijkheid beschikt om de onwettigheid van een gemeenschapshandeling te laten toetsen, dan mag hem ingevolge het grondrecht op effectieve rechtsbescherming [36] de toegang tot de bovengenoemde indirecte weg niet worden ontzegd en moet hij in een geding voor de nationale rechter een exceptie van onwettigheid kunnen opwerpen.

33 — Zie in het bijzonder arresten van 27 september 1983, Universität Hamburg (216/82, Jurispr. 1983, blz. 2771, punten 5 e.v.), 9 maart 1994, TWD (C-188/92, Jurispr. 1994, blz. I-833, punten 10 e.v.), 12 december 1996, Accrington Beef (C-241/95, Jurispr. 1996, blz. I-6699, punten 14 e.v.), 30 januari 1997, Wiljo (C-178/95, Jurispr. 1997, blz. I-585, punten 15 e.v.), 11 november 1997, Eurotunnel e a. (C-408/95, Jurispr. 1997, blz. I-6315, punten 26 e.v.), 15 februari 2001, Nachi Europe (C-239/99, Jurispr. 2001, blz. I-1197, punten 28 e.v.), 20 september 2001, Banks (C-390/98, Jurispr. 2001, blz. I-6117, punten 109 ff.), en 23 februari 2006, Atzeni e. a. (C-346/03 en C-529/03, Jurispr. 2006, blz. I-1875, punten 30 e.v.), alsook arresten Unión de Pequeños Agricultores/Raad (aangehaald in voetnoot 2, punt 40) en Commissie/Jégo-Quéré (aangehaald in voetnoot 3, punt 30).

34 — Omdat de speciale procedurevariant van artikel 241 EG in de onderhavige zaak geen rol speelt, ga ik er niet op in (zie met betrekking tot artikel 241 EG bijvoorbeeld arrest Nachi Europe, aangehaald in voetnoot 33, punten 33 en 34).

35 — Arresten Universität Hamburg (aangehaald in voetnoot 33, punten 10 en 12), Nachi Europe (aangehaald in voetnoot 33, punt 35), Unión de Pequeños Agricultores/Raad (aangehaald in voetnoot 2, punt 40) en Commissie/Jégo-Quéré (aangehaald in voetnoot 3, punt 30).

36 — Zie met betrekking tot dit grondrecht arrest van 15 mei 1986, Johnston (222/84, Jurispr. 1986, blz. 1651, punt 18), arresten Unión de Pequeños Agricultores/Raad (aangehaald in voetnoot 2, punt 39) en Commissie/Jégo-Quéré (aangehaald in voetnoot 3, punt 29), alsook artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2000, C 364, blz. 1).

31. Maar indien hij al via het beroep tot nietigverklaring van artikel 230 EG rechtsbescherming kan verkrijgen, dan moet hij deze rechtstreekse weg bewandelen indien hij de betrokken rechtshandeling wil laten toetsen. [37] Anders zou het gevaar bestaan dat de beroepstermijn van artikel 230, vijfde alinea, EG en het onherroepelijke karakter van de betrokken rechtshandeling na het verstrijken van de beroepstermijn worden omzeild. [38]

32. De beroepstermijn en het onherroepelijke karakter van de rechtshandeling, als gevolg van het verstrijken van die termijn, dragen bij tot de rechtszekerheid, omdat zij voorkomen dat de rechtsgevolgen van handelingen van de gemeenschapsinstellingen „onbeperkt in geding kunnen worden gebracht". [39] Wie dus de termijn laat verstrijken waarover hij op grond van artikel 230 EG beschikt om beroep tot nietigverklaring tegen een gemeenschapshandeling in te stellen, moet er rekening mee houden dat hem het onherroepelijke karakter van deze handeling zal worden tegengeworpen en kan later voor de nationale rechter niet de exceptie van onwettigheid tegen die handeling opwerpen. [40] De nationale rechter is aan de onherroepelijk geworden gemeenschapshandeling gebonden. [41]

33. Uitsluiting van de exceptie van onwettigheid in procedures voor de nationale rechter is echter slechts gerechtvaardigd, wanneer de particulier zonder enige twijfel beroep tot nietigverklaring voor de gemeenschapsrechter had kunnen instellen. [42] Gelet op het grondrecht op effectieve rechtsbescherming kunnen vooral objectief bestaande onzekerheden met betrekking tot de procesbevoegdheid van natuurlijke en rechtspersonen ingevolge artikel 230, vierde alinea, EG niet in het algemeen in het nadeel van de betrokkenen spelen. Anders zouden deze personen zijn blootgesteld aan aanzienlijke druk om reeds enkel uit voorzorg stelselmatig beroep tot nietigverklaring in te stellen, zelfs indien de ontvankelijkheid van dat beroep twijfelachtig is, teneinde hun mogelijkheid om de betrokken gemeenschapshandeling nog te laten toetsen, niet in gevaar te brengen. Dat zou ook uit proceseconomisch oogpunt niet wenselijk zijn.

37 — Zie in deze zin arresten TWD (in het bijzonder punt 17) en Nachi Europe (punten 37-39), beide aangehaald in voetnoot 33.

38 — Arresten TWD (punten 17 en 18), Nachi Europe (punten 29 en 30), Banks (punt 111) en Atzeni (punt 31), alle aangehaald in voetnoot 33.

39 — Arresten TWD (punt 16), Wiljo (punt 19) en Nachi Europe (punt 29), alle aangehaald in voetnoot 33.

40 — Arresten TWD (aangehaald in voetnoot 33, punten 13 en 17) en Nachi Europe (aangehaald in voetnoot 33, punten 30 en 37), alsook arrest van 10 juli 2003, Commissie/EZB (C-11/00, Jurispr. 2003, blz. I-7147, punt 75). Deze rechtspraak heeft echter slechts betrekking op gevallen waarin een geding voor nationale rechters en een eventuele prejudiciële procedure door het voorwerp waarop zij betrekking hebben echt geschikt zijn om de geldigheid van een gemeenschapshandeling ter discussie te stellen. Zie arresten Banks (punt 112) en Wiljo (punten 27 en 29), beide aangehaald in voetnoot 33.

41 — Arresten TWD (punt 25), Wiljo (punt 24) en Nachi Europe (punt 40), alle aangehaald in voetnoot 33. Volgens arrest Atzeni (aangehaald in voetnoot 33, punten 30 en 34) zou een verzoek om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de betrokken gemeenschapshandeling *niet-ontvankelijk* zijn.

42 — De voorwaarde dat de particulier ingevolge artikel 230, vierde alinea, EG „zonder enige twijfel" of „ongetwijfeld" procesbevoegdheid moet hebben, is vaste rechtspraak: arresten TWD (punt 24), Wiljo (punten 21 en 23), Nachi Europe (punt 37 en 38) en Banks (punt 111), alle aangehaald in voetnoot 33. Zie ook arrest Commissie/EZB (aangehaald in voetnoot 40, punt 75). Ook in de in voetnoot 33 aangehaalde arresten Accrington Beef (punten 15 en 16), Eurotunnel (punten 28 en 29) en Atzeni (punt 34) is onderzocht of de particulier „zonder twijfel gerechtigd" was een beroep tot nietigverklaring in te stellen, of dat het „voor de hand lag" dat een door hem ingesteld beroep ontvankelijk zou zijn geweest.

34. De door Roquette Frères voor de Franse administratieve rechter opgeworpen exceptie van onwettigheid kan bijgevolg slechts uitgesloten zijn, indien de onderneming zonder enige twijfel beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 230 EG tegen de litigieuze bepalingen had kunnen instellen.

2. Procesbevoegdheid van Roquette Frères ten aanzien van de litigieuze bepalingen

35. Omdat de litigieuze bepalingen onderdelen van verordeningen zijn, hebben zij een algemene strekking en zijn zij rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat (artikel 249, lid 2, EG). Tegen dergelijke bepalingen kunnen in beginsel alleen de instellingen van de Gemeenschap, de Europese Centrale Bank en de lidstaten beroep tot nietigverklaring instellen (artikel 230, tweede en derde alinea, EG). [43] Een rechtspersoon zoals Roquette Frères heeft daarentegen slechts procesbevoegdheid voor zover de litigieuze bepalingen hem rechtstreeks en individueel raken (artikel 230, vierde alinea, EG).

36. Over de vraag of Roquette Frères aan deze voorwaarde had kunnen voldoen, zijn de deelnemers aan de procedure voor het Hof het niet eens. Terwijl de onderneming zelf en de Raad stellen dat er geen procesbevoegdheid was, omdat er naar hun mening geen sprake was van rechtstreekse noch van individuele geraaktheid, nemen de Commissie en de Franse regering een diametraal tegengesteld standpunt in.

a) Rechtstreekse geraaktheid

37. Een persoon is altijd rechtstreeks geraakt wanneer de betrokken rechtshandeling rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie, omdat er geen (nationale of communautaire) uitvoeringsbesluiten nodig zijn [44] of omdat de uitvoering zuiver automatisch gebeurt, zodat aan de met de uitvoering belaste instantie geen beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. [45]

38. Anders dan in de vroegere regeling [46] werden in de litigieuze bepalingen de productiequota voor isoglucose niet meer rechtstreeks bij verordening aan de betrokken

43 — Arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad (aangehaald in voetnoot 2, punt 35).

44 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Jégo-Quéré (aangehaald in voetnoot 3, punt 35), alsook arrest van het Gerecht van 3 mei 2002, Jégo-Quéré/Commissie (T-177/01, Jurispr. 2002, blz. II-2365, punt 26, laatste volzin).

45 — Zie in deze zin arresten van 5 mei 1998, Dreyfus/Commissie (C-386/96 P, Jurispr. 1998, blz. I-2309, punt 43), 29 april 2004, Front national/Parlement (C-486/01 P, Jurispr. 2004, blz. I-6289, punt 34), en 2 mei 2006, Regione Siciliana/Commissie (C-417/04 P, Jurispr. 2006, blz. I-3881, punt 28).

46 — Zie de in de punten 6 tot en met 8 van deze conclusie aangehaalde verordening nr. 1111/77, in het bijzonder artikel 9 en bijlage II, in de versie voortvloeiend uit de verordeningen nrs. 1293/79, 387/81 en 388/81.

ondernemingen toegekend, maar alleen nog globaal in de vorm van aan de lidstaten toegewezen basishoeveelheden, die vervolgens door de lidstaten over de verschillende ondernemingen moesten worden verdeeld. Zowel voor de toewijzing van de quota op de grondslag van de verordeningen nrs. 1785/81 en 2038/1999, als voor hun latere aanpassing ingevolge de verordeningen nrs. 2073/2000, 1260/2001, 1745/2002 en 1793/2003 waren dus nationale uitvoeringsmaatregelen nodig.

39. Zoals Roquette Frères en de Raad bovendien terecht opmerken, werd de lidstaten in de geldende gemeenschappelijke marktordening voorts de mogelijkheid geboden tot maximaal 10 % van de quota van bepaalde isoglucoseproducerende ondernemingen aan andere ondernemingen over te dragen.[47] Aldus liet het door de Gemeenschap ingevoerde quotastelsel de autoriteiten van de lidstaten tijdens de hele betrokken periode een niet onbelangrijke beoordelingsbevoegdheid bij de verdeling van de isoglucosequota over de op hun grondgebied gevestigde producenten.[48]

40. Voor de rest lag inhoudelijk wel tot op grote hoogte vast wat de nationale autoriteiten moesten doen. Zo mochten de lidstaten in totaal niet boven de hun toegewezen isoglucosebasishoeveelheden uitgaan en moesten zij iedere isoglucoseproducerende onderneming die eerder al in een bepaalde referentieperiode een basisquotum had gekregen, opnieuw een A-quotum en een B-quotum van nader bepaalde omvang toekennen.[49] Ook eventuele aanpassingen van hun basishoeveelheden, zoals voortvloeiend uit de verordeningen nrs. 2073/2000, 1260/2001, 1745/2002 en 1793/2003, moesten zij aan hun isoglucoseproducerende ondernemingen doorberekenen.

41. Anders dan de Commissie meent, volstaan dergelijke grenzen aan de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten op zich echter niet om de isoglucoseproducenten als rechtstreeks geraakt te beschouwen. Daarvoor is het namelijk niet doorslaggevend of het gemeenschapsrecht de met de uitvoering van de litigieuze bepalingen belaste instanties een bijzonder grote beoordelingsbevoegdheid geeft; over een onbeperkte beoordelingsbevoegdheid kunnen die instanties toch nooit beschikken, omdat zij gebonden zijn aan het gemeenschapsrecht en in het bijzonder aan de communautaire grondrechten. Veeleer is het reeds uitgesloten dat particulieren rechtstreeks geraakt zijn, zodra nationale instanties een — eventueel inhoudelijk beperkte — beoordelingsbevoegdheid hebben bij de uit-

47 — Artikel 25 van verordening nr. 1785/81, artikel 30 van verordening nr. 2038/1999 en artikel 12 van verordening nr. 1260/2001.

48 — Zie in die zin ook conclusie van advocaat-generaal Reischl van 23 september 1982 in de zaak Roquette Frères/Raad (242/81, Jurispr. 1982, blz. 3213 en 3234).

49 — Dit vloeide, naar gelang van de periode, voort uit artikel 24 van verordening nr. 1785/81 (referentieperiode: 1 juli 1980-30 juni 1981), artikel 27 van verordening nr. 2038/1999 (referentieperiode: 1 juli 1994-30 juni 1995) en artikel 11 van verordening nr. 1260/2001 (referentieperiode: 1 juli 2000-30 juni 2001).

voering van een rechtshandeling van de Gemeenschap en de concrete inhoud van het uitvoeringsbesluit dus niet van tevoren vaststaat voor de particulier.

42. Dat is ook zo in het onderhavige geval. Een onderneming zoals Roquette Frères kon niet van tevoren weten hoeveel isoglucosequota de nationale autoriteiten haar precies zouden toekennen, omdat — althans theoretisch — steeds de mogelijkheid van markttoegang door andere isoglucoseproducerende ondernemingen bestond. De omstandigheid dat dit niet is gebeurd en dat de voor het Franse moederland bestemde basishoeveelheden altijd volledig zijn toegekend aan Roquette Frères, als enige isoglucoseproducerende onderneming van dat land, verandert daar niets aan. In ieder geval was in de gemeenschappelijke marktordening voor suiker als zodanig geen automatisme ingebouwd voor de uitvoering van de door het gemeenschapsrecht voorgeschreven quotaregeling door de nationale autoriteiten.

43. Omdat voor de litigieuze bepalingen dus nationale uitvoeringsbesluiten nodig waren en de lidstaten daarbij een zekere beoordelingsbevoegdheid werd gelaten, raakten de bepalingen Roquette Frères zeker niet rechtstreeks.

b) Individuele geraaktheid

44. Een natuurlijke of rechtspersoon wordt slechts individueel geraakt door een rechtshandeling wanneer die handeling hem treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hem derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat. [50]

45. In de aan de litigieuze bepalingen voorafgaande regeling [51], die op verordening nr. 1293/79 berustte, was de toewijzing van de concrete isoglucosequota aan de verschillende isoglucoseproducerende ondernemingen nog door de gemeenschapswetgever zelf verricht. Roquette Frères werd in die regeling dus nog met name genoemd. In die context heeft het Hof op een door Roquette Frères ingesteld beroep tot nietig-

50 — Vaste rechtspraak: zie bijvoorbeeld arrest van 15 juli 1963 Plaumann/Commissie (25/62, Jurispr. 1963, blz. 207, 232), arresten Unión de Pequeños Agricultores/Raad (aangehaald in voetnoot 2, punt 36) en Commissie/Jégo-Quéré (aangehaald in voetnoot 3, punt 45).

51 — Zie artikel 9 in samenhang met bijlage II van verordening nr. 1111/77 in de versie van verordening nr. 1293/79.

verklaring van verordening nr. 1293/79 [52] uitdrukkelijk bevestigd dat de onderneming individueel werd geraakt in de zin van artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag (thans artikel 230, vierde alinea, EG).

46. Zoals gezegd, zijn evenwel in alle sinds 1 juli 1981 geldende gemeenschappelijke marktordeningen voor suiker, in het kader waarvan alle litigieuze bepalingen zijn vastgesteld, alleen nog maar globale basishoeveelheden per lidstaat vastgesteld, en was het aan de respectieve nationale autoriteiten om deze basishoeveelheden in de vorm van quota over de op hun grondgebied actieve isoglucoseproducerende ondernemingen te verdelen. [53]

47. Hierdoor werd Roquette Frères in de litigieuze bepalingen niet meer met name genoemd als onderneming waaraan bepaalde isoglucosequota werden toegekend [54], maar maakte de onderneming deel uit van de algemene categorie isoglucoseproducenten in de Gemeenschap. De onderneming viel dus enkel nog op grond van algemeen en abstract geformuleerde objectieve criteria in haar hoedanigheid van deelnemer aan de isoglucosemarkt binnen de werkingssfeer van de litigieuze bepalingen. Volgens vaste rechtspraak volstaat dit niet om een onderneming te beschouwen als individueel geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. [55]

48. Ten gunste van de procesbevoegdheid van een onderneming zoals Roquette Frères kan evenmin worden aangevoerd dat deze onderneming een van de zeer zeldzame isoglucoseproducenten in de Gemeenschap en zelfs de enige in het Franse moederland is, zodat de aan dit grondgebied toekomende isoglucosequota haar in de praktijk telkens in hun geheel werden toegewezen. Want zelfs indien het aantal en de identiteit van de op een bepaald tijdstip onder een verordening vallende ondernemingen met voldoende nauwkeurigheid kunnen worden bepaald, dan vloeit daaruit nog geen procesbevoegdheid voor deze ondernemingen voort, zolang zij — zoals in dit geval — enkel op basis van algemeen en abstract geformuleerde objec-

52 — Arrest van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (aangehaald in voetnoot 5, punten 15 en 16). Zie in dezelfde zin arrest Maïzena/Raad (aangehaald in voetnoot 15, punten 15 en 16). Eveneens ontvankelijk was het beroep van Roquette Frères tegen de verordeningen nrs. 387/81 en 388/81, waarvan de inhoud, voor zover in casu relevant, overeenkwam met die van verordening nr. 1293/79 (zie dienaangaande ook de in voetnoot 18 en punt 7 van de onderhavige conclusie aangehaalde rechtspraak). Voor andere zaken waarin ondernemingen in verordeningen van de Gemeenschap met name genoemd werden en als procesbevoegd beschouwd werden, zie bijvoorbeeld arresten van 21 februari 1984, Allied Corporation e. a./Commissie (239/82 en 275/82, Jurispr. 1984, blz. 1005, punten 12 en 14), 20 maart 1985, Timex/Raad en Commissie (264/82, Jurispr. 1985, blz. 849, punt 15) en arrest Nachi Europe (aangehaald in voetnoot 33, punt 39 in samenhang met punt 3), die alle betrekking hadden op vrijwaringsmaatregelen in het kader van het handelsbeleid.

53 — Zie dienaangaande in het bijzonder punten 9 tot en met 17 van de onderhavige conclusie.

54 — Daarin verschilt deze zaak bijvoorbeeld van de zaak Nachi Europe (arrest aangehaald in voetnoot 33, in het bijzonder punten 3 en 39), waarin de betrokken onderneming, alsook een nauw met haar verbonden onderneming, met name werden genoemd in de betwiste verordening.

55 — Arresten van 24 februari 1987, Deutz und Geldermann/Raad (26/86, Jurispr. 1987, blz. 941, punt 12), 15 juni 1993, Abertal/Commissie (C-213/91, Jurispr. 1993, blz. I-3177, punten 19 en 20), 22 november 2001. Antillean Rice Mills/Raad (C-451/98, Jurispr. 2001, blz. I-8949, punt 51), en arrest Commissie/Jégo-Quéré (aangehaald in voetnoot 3, punten 43 en 46). Zie in dezelfde zin ook reeds een arrest uit 1963, Plaumann/Commissie (aangehaald in voetnoot 50, blz. 232).

tieve criteria in hun hoedanigheid van marktdeelnemer onder de verordening vallen en andere, bij de vaststelling van de verordening nog niet geraakte marktdeelnemers in de toekomst wel door de betrokken regeling zouden kunnen worden geraakt. [56]

49. Dat de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van de litigieuze bepalingen uitdrukkelijk rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat potentiële nieuwe marktdeelnemers toegang tot de markt zouden krijgen, blijkt uit de sinds de inwerkingtreding van verordening nr. 1785/81 bestaande overdrachtsregeling voor quota. [57] Zoals eerder opgemerkt, staat het de nationale autoriteiten vrij de quota van bestaande isoglucoseproducenten voor maximaal 10 % over te dragen aan andere ondernemingen, met inbegrip van ondernemingen die nog niet over quota beschikten.

50. De vraag betreffende de procesbevoegdheid van Roquette Frères zou eventueel anders te beoordelen zijn, indien vaststond dat deze onderneming bij de vaststelling van de betwiste verordeningen behoorde tot een beperkte kring van betrokkenen die zich van andere potentiële verzoekers onderscheidden, omdat zij bijvoorbeeld aanvragen hadden gedaan, bepaalde overeenkomsten hadden gesloten of een zekere rechtspositie hadden. [58] Dit was in casu echter niet het geval.

51. Met name was de rechtspositie van Roquette Frères niet zeker op grond van het enkele feit dat aan de onderneming oorspronkelijk, dat wil zeggen vóór de vaststelling van de litigieuze bepalingen, op grond van een gemeenschapsverordening isoglucosequota waren toegekend. [59] Deze quota waren Roquette Frères van meet af aan slechts toegekend voor twee welomschreven tijdvakken, van 1 juli 1979 tot en met 30 juni 1980 en van 1 juli 1980 tot en met 30 juni 1981. Uit die toewijzing konden geen conclusies worden getrokken betreffende de manier waarop de quota in latere tijdvakken zouden worden berekend en verdeeld en de hoeveelheid die aan Roquette Frères zou worden toebedeeld.

52. Het is inderdaad zo dat de isoglucosebasishoeveelheden per lidstaat vanaf 1 juli 1981, als alleen de cijfers worden bekeken, nog overeenstemden met de isoglucosequota

56 — Zie in deze zin arresten van 16 maart 1978, UNICME/Raad (123/77, Jurispr. 1978, blz. 845, punt 16), en 29 januari 1985, Binderer/Commissie (147/83, Jurispr. 1985, blz. 257, punt 13), arresten Deutz und Geldermann (aangehaald in voetnoot 55, punt 8), Abertal (aangehaald in voetnoot 55, punten 17, 19 en 20) en Commissie/Jégo-Quéré (aangehaald in voetnoot 3, punt 46). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Reischl in de zaak Roquette Frères/Raad (arrest van 30 september 1982, 242/81, aangehaald in voetnoot 48, blz. 3233).

57 — Artikel 25 van verordening nr. 1785/81, artikel 30 van verordening nr. 2038/1999 en artikel 12 van verordening nr. 1260/2001.

58 — Zie bijvoorbeeld arresten van 1 juli 1965, Töpfer/Commissie (106/63 en 107/63, Jurispr. 1965, blz. 508, 517), 13 mei 1971, International Fruit Company e. a./Commissie (41/70–44/70, Jurispr. 1971, blz. 411, punten 16-22), 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki/Commissie (11/82, Jurispr. 1985, blz. 207, punt 19), en 18 mei 1994, Codorníu/Raad (C-309/89, Jurispr. 1994, blz. I-1853, punten 21 en 22).

59 — Zie de in de punten 6-8 van de onderhavige conclusie aangehaalde verordening nr. 1111/77, in het bijzonder artikel 9 en bijlage II in de opeenvolgende versies voortvloeiend uit de verordeningen nrs. 1293/79, 387/81 en 388/81.

die voorheen rechtstreeks aan de verschillende ondernemingen waren toegewezen. Zo kwamen de in verordening nr. 1785/81 vastgestelde basishoeveelheden voor het Franse moederland overeen met de quota die Roquette Frères zelf voor de twee voorgaande tijdvakken van twaalf maanden had gekregen. Anders dan in de periode vóór 1 juli 1981 [60], werd evenwel in de litigieuze bepalingen de vroegere isoglucoseproductie van elk van de betrokken ondernemingen niet meer uitdrukkelijk gebruikt als grondslag voor de berekening van de isoglucose-basishoeveelheden [61], die de nationale autoriteiten voortaan op hun eigen grondgebied moesten verdelen. Deze basishoeveelheden waren nog slechts globale maxima, die zowel voor de reeds op de markt actieve isoglucoseproducenten als voor potentiële markttoetreders gevolgen hadden en waardoor dus alle producenten op dezelfde wijze werden geraakt.

53. Sinds 1 juli 1981 werd Roquette Frères derhalve niet meer geïndividualiseerd als een adressaat en onderscheidde de onderneming zich wat de litigieuze bepalingen betreft niet meer van andere potentiële verzoekers. Roquette Frères was dus niet bevoegd om beroep tot nietigverklaring van de litigieuze bepalingen in te stellen, omdat zij niet individueel werd geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. [62]

c) Minstens gegronde twijfel aan procesbevoegdheid van Roquette Frères

54. Gelet op het voorgaande kon Roquette Frères tegen de litigieuze bepalingen geen beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 230, vierde alinea, EG instellen. Maar zelfs indien geconcludeerd mocht worden dat de beroepen tot nietigverklaring van Roquette Frères ontvankelijk zouden zijn geweest, dan zou nog moeten worden onderzocht of de onderneming zonder enige twijfel beroep had kunnen instellen. [63]

55. In deze context kan het uiteraard niet gaan om de als louter subjectief ervaren twijfel van de potentiële verzoekster. Anders zou de keuze tussen een beroep tot nietigverklaring voor de gemeenschapsrechter en

60 — Het uitgangspunt voor de berekening van de quota die aan de ondernemingen werden toegewezen voor de periode *vóór 1 juli 1981* (1 juli 1979-30 juni 1980 en 1 juli 1980-30 juni 1981) was hun respectieve productie in de periode van 1 november 1978 tot en met 30 april 1979.

61 — Daarin verschilt het onderhavige geval bijvoorbeeld van de zaak Nachi Europe, die aanleiding heeft gegeven tot het in voetnoot 33 aangehaalde arrest (in het bijzonder punten 3 en 39). In dat geval waren de berekeningen in de betwiste verordening uitdrukkelijk gebaseerd op commerciële gegevens van de betrokken onderneming en van een nauw met haar verbonden onderneming. Zie dienaangaande de zesde en zeventiende overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 2849/92 van de Raad van 28 september 1992 tot wijziging van het bij verordening (EEG) nr. 1739/85 ingestelde definitieve anti-dumpingrecht op de invoer in de Europese Gemeenschap van kogellagers met een grootste uitwendige diameter van meer dan 30 mm, van oorsprong uit Japan (PB L 286, blz. 2).

62 — Zie in die zin ook conclusie van advocaat-generaal Reischl in zaak Roquette Frères/Raad (aangehaald in voetnoot 48, blz. 3233).

63 — Zie dienaangaande nr. 33 van de onderhavige conclusie en de in voetnoot 42 aangehaalde rechtspraak.

een exceptie van onwettigheid voor de nationale rechter uiteindelijk afhangen van objectief slechts moeilijk verifieerbare beweringen van een particulier. Zo zou de particulier de geldigheid van rechtshandelingen van de Gemeenschap ook later nog vrijwel onbeperkt in geding kunnen brengen en aldus kunnen omzeilen dat deze onherroepelijk worden.

56. Veeleer moet aan de hand van alle omstandigheden van het specifieke geval worden onderzocht of de particulier objectief gezien gegronde redenen had om te twijfelen aan de ontvankelijkheid van een eventueel door hem in te stellen beroep tot nietigverklaring. Doorslaggevend is dus of er objectieve onzekerheden bestaan met betrekking tot de procesbevoegdheid van natuurlijke en rechtspersonen op grond van artikel 230, vierde alinea, EG.

57. Ook hierover zijn de meningen tussen de deelnemers aan de procedure voor het Hof verdeeld. Terwijl Roquette Frères en de Raad van mening zijn dat de twijfels aan de procesbevoegdheid van de onderneming voor de gemeenschapsrechter gegrond waren, nemen de Commissie en de Franse regering het tegengestelde standpunt in.

58. Bijzonder belangrijk is in het onderhavige geval dat het Hof bij arrest van 30 september 1982 al eens een beroep van Roquette Frères tegen de eerste van de in casu betwiste verordeningen, verordening nr. 1785/81, niet-ontvankelijk heeft verklaard.[64] De motivering van dit arrest was weliswaar uitdrukkelijk beperkt tot de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep van een particulier tegen de productieheffing waarin verordening nr. 1785/81 voorzag[65], maar in zijn conclusie in dezelfde zaak had advocaat-generaal Reischl een globaal standpunt ingenomen over de ontvankelijkheid van het beroep van Roquette Frères en dat beroep ook als niet-ontvankelijk beschouwd voor zover het betrekking kon hebben op de productiequotaregeling voor isoglucose waar het in de onderhavige zaak om gaat.[66]

59. In deze omstandigheden kon Roquette Frères ervan uitgaan dat zij geen procesbevoegdheid met betrekking tot de litigieuze bepalingen had.[67] Dat was in elk geval een verdedigbaar standpunt, aangezien het overeenstemde met de rechtsopvatting van een advocaat-generaal van het Hof over een vraag waarover het Hof zelf in zijn toenmalige arrest niet uitdrukkelijk een andersluidende uitspraak had gedaan.

64 — Arrest van 30 september 1982, Roquette Frères/Raad (242/81, Jurispr. 1982, blz. 3213, punten 9 en 10).

65 — Ibidem (punt 8). Nadere bijzonderheden betreffende deze heffing waren in artikel 28 van verordening nr. 1785/81 opgenomen.

66 — Conclusie (aangehaald in voetnoot 48, blz. 3233-3237).

67 — Dit geldt niet alleen voor de betwiste bepalingen van verordening nr. 1785/81, maar ook voor eventuele beroepen tegen later vastgestelde, vergelijkbare rechtshandelingen, in casu de verordeningen nrs. 2038/1999, 2073/2000, 1260/2001, 1745/2002 en 1739/2003, waarop de opmerkingen van advocaat-generaal Reischl in zijn in voetnoot 48 aangehaalde conclusie (blz. 3233-3237) kunnen worden toegepast.

60. Dit geldt des te meer, omdat er ten tijde van de vaststelling van de litigieuze bepalingen ook voor het overige geen andersluidende rechtspraak van het Hof bestond waaruit de onderneming met zekerheid had kunnen afleiden dat een door haar ingesteld beroep tegen de litigieuze bepalingen ontvankelijk zou zijn. [68] De onderneming kon er volgens vaste rechtspraak juist van uitgaan dat de litigieuze bepalingen onderdelen van verordeningen waren, waarvan de bepalingen zich in algemene termen richtten tot abstract bepaalde categorieën personen en objectief bepaalde situaties, en waartegen zij derhalve bij de gemeenschapsrechter geen beroep tot nietigverklaring kon instellen. [69]

61. Roquette Frères had dus gegronde redenen om te twijfelen aan haar procesbevoegdheid ten aanzien van de litigieuze bepalingen.

3. Voorlopige conclusie

62. Gelet op het bovenstaande moet de eerste prejudiciële vraag als volgt worden beantwoord:

Roquette Frères kon niet zonder enige twijfel op grond van artikel 230, vierde alinea, EG voor de gemeenschapsrechter beroep instellen tot nietigverklaring van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1785/81, artikel 27, lid 3, van verordening nr. 2038/1999, artikel 1 van verordening nr. 2073/2000, artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1260/2001, artikel 1 van verordening nr. 1745/2002 en artikel 1 van verordening nr. 1739/2003.

B — *Beantwoording van de tweede vraag: geldigheid van verschillende bepalingen van gemeenschapsverordeningen betreffende de basishoeveelheden voor de isoglucoseproductie*

63. Met zijn tweede vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof, de geldigheid van de litigieuze bepalingen te onderzoeken voor zover deze de isoglucosebasishoeveelheden voor Frankrijk (moederland) vaststellen.

64. Als reden voor zijn twijfel aan de geldigheid van de litigieuze bepalingen voert de verwijzende rechter aan dat de isoglucosebasishoeveelheden voor het Franse moederland op het niveau van de Gemeenschap wellicht onjuist zijn berekend, omdat geen

68 — Meer bepaald is de situatie van Roquette Frères niet vergelijkbaar met die van een importeur die opkomt tegen een verordening waarbij een antidumpingrecht wordt ingevoerd, zodat het arrest Nachi Europe (aangehaald in voetnoot 33, punten 38 en 39) bijvoorbeeld niet op de onderhavige zaak kan worden toegepast (zie dienaangaande ook voetnoten 54 en 61).

69 — Arrest Accrington Beef (aangehaald in voetnoot 33, punt 15). Zie eveneens de opmerkingen in de punten 37 tot en met 53 van de onderhavige conclusie, alsook de in voetnoot 55 aangehaalde rechtspraak.

rekening is gehouden met de isoglucose die in deze lidstaat tussen 1 november 1978 en 30 april 1979 is vervaardigd als tussenproduct voor de bereiding van andere, voor de verkoop bestemde producten.

65. De vermeende onjuistheid houdt verband met de berekeningen die bij de eerste invoering van de quotaregeling voor isoglucose zijn gemaakt en betreft dus nog de aan de litigieuze bepalingen voorafgaande regeling. [70] Deze onjuistheid is daarna echter niet gecorrigeerd en betreft nu volgens Roquette ook elk van de in casu betwiste bepalingen, omdat de oorspronkelijk vastgestelde quota later in de vorm van basishoeveelheden voor de verschillende lidstaten zijn gehandhaafd.

66. Terwijl Roquette Frères stelt dat die vergissing is gemaakt en dat de litigieuze bepalingen derhalve ongeldig zijn, menen alle andere deelnemers aan de procedure voor het Hof dat de litigieuze bepalingen geldig zijn.

70 — Zie de in punt 6 tot en met 8 van de onderhavige conclusie aangehaalde verordening nr. 1111/77, in het bijzonder artikel 9 en bijlage II, in de opeenvolgende versies voortvloeiend uit de verordeningen nrs. 1293/79, 387/81 en 388/81.

1. Achtergrond: het onderscheid tussen standaardisoglucose en isoglucose als tussenproduct bij de bereiding van verrijkte isoglucose

67. Technisch gezien wordt isoglucose verkregen door isomerisatie van glucosestroop. Afhankelijk van de zoetkracht en de chemische samenstelling kan, vereenvoudigd gezegd, onderscheid worden gemaakt tussen twee isoglucose-eindproducten, die advocaat-generaal Tesauro treffend heeft omschreven met de begrippen „standaardisoglucose" en „verrijkte isoglucose". [71] Bij de vervaardiging van het laatstgenoemde product wordt ook isoglucose als tussenproduct geproduceerd.

68. Zo ontstaat na één isomerisatie van glucosestroop standaardisoglucose, een oplossing die in bijna gelijke delen uit glucose- en fructosemoleculen bestaat en die wat chemische samenstelling en zoetkracht betreft ongeveer gelijk is aan vloeibare suiker. [72] Deze isoglucose wordt als rechtstreeks vervangingsproduct voor vloeibare suiker op de markt gebracht. Roquette Frères brengt naar eigen zeggen een dergelijk product op de markt onder de handelsnaam „méliose".

71 — Conclusie van advocaat-generaal Tesauro van 13 december 1991 in de zaak Roquette Frères (arrest van 13 februari 1992, aangehaald in voetnoot 7, punten 2 en 3).

72 — Arrest van 13 februari 1992, Roquette Frères (aangehaald in voetnoot 7, punt 3), en conclusie van advocaat-generaal Tesauro in die zaak (punt 2).

69. Verrijkte isoglucose heeft vergeleken met standaardisoglucose een aanzienlijk hoger fructosegehalte [73] en dus ook een aanzienlijk grotere zoetkracht. Roquette Frères heeft naar eigen zeggen in het verleden een dergelijk product geproduceerd en onder de handelsnaam „lévulose" op de markt gebracht. Om verrijkte isoglucose te verkrijgen, worden na een eerste isomerisatie de fructosemoleculen en de glucosemoleculen in verschillende opeenvolgende processen van elkaar gescheiden, waarna de glucosemoleculen opnieuw worden geïsomeriseerd. [74] Elk dergelijk proces levert dus opnieuw isoglucose op, maar dan als tussenproduct, dat als zodanig niet op de markt komt omdat het tijdens de verdere verwerking tot verrijkte isoglucose wordt opgebruikt.

70. Onder de productiequotaregeling voor isoglucose valt niet alleen de isoglucose die daadwerkelijk op de markt wordt gebracht, maar ook de isoglucose die als tussenproduct bij de vervaardiging van een ander, voor de verkoop bestemd product wordt gebruikt en waarvan aan het einde van het productieproces niets overblijft. Dit heeft het Hof voor recht verklaard in het arrest van 13 februari 1992, dat eveneens betrekking had op de onderneming Roquette Frères. [75] Daarbij heeft het Hof bovendien gepreciseerd „dat bij elke volgende isomerisatie van een glucosestroop die na een eerste isomerisatie een fructosegehalte in gewicht in droge toestand van ten minste 10 % heeft, sprake is van een isoglucoseproductie die moet worden meegerekend in het kader van de quotaregeling, voorzien in verordening nr. 1785/81 [...], voor zover deze isomerisaties tot gevolg hebben dat het fructosegehalte van het eindproduct toeneemt". [76]

71. Het feit dat ook de enkel als tussenproduct vervaardigde isoglucose wordt aangerekend op de quota van de verschillende producenten, draagt bij tot het doeltreffend voorkomen van overschotten op de suikermarkt. Bovendien wordt met deze berekeningswijze beoogd te voorkomen dat de mededinging niet alleen tussen isoglucose en suiker, maar ook tussen de isoglucoseproducenten onderling wordt scheefgetrokken. Aldus moet het evenwicht worden bewaard dat de gemeenschapswetgever tussen de verschillende producenten van zoetstoffen tot stand heeft willen brengen. [77] Zoals in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor suiker quota gelden zonder dat onderscheid wordt gemaakt tussen eind- en tussenproducten, vereist het beginsel van gelijke behandeling dus dat ook de isoglucosequota zonder onderscheid worden toegepast. [78]

73 — Volgens door Roquette Frères verstrekte informatie kan het zelfs om zuivere, gekristalliseerde fructose gaan.

74 — Arrest van 13 februari 1992, Roquette Frères (aangehaald in voetnoot 7, punt 4), en conclusie van advocaat-generaal Tesauro in die zaak (punt 2). Gedeeltelijk werd in plaats van zuivere glucose ook een mengsel van glucose en fructose gebruikt als basis voor de daaropvolgende isomerisatieprocessen (zie punt 5 van het genoemde arrest).

75 — Arrest van 13 februari 1992, Roquette Frères (aangehaald in voetnoot 7, punt 38 en punt 3 van het dictum).

76 — Arrest van 13 februari 1992, Roquette Frères (aangehaald in voetnoot 7, punt 34 en punt 2 van het dictum).

77 — Arrest van 13 februari 1992, Roquette Frères (aangehaald in voetnoot 7, punt 33 in samenhang met punt 25).

78 — Arrest van 13 februari 1992, Roquette Frères (aangehaald in voetnoot 7, punt 33 in samenhang met punt 36).

2. Geen kennelijke vergissing bij de vaststelling van de isoglucosebasishoeveelheden in de litigieuze bepalingen

72. Bij de controle van de geldigheid van de litigieuze bepalingen mag de rechter alleen nagaan of de gemeenschapswetgever „geen kennelijke dwaling of misbruik heeft begaan" en of hij „zich niet kennelijk heeft begeven buiten de grenzen van zijn appreciatieve bevoegdheid". [79] Bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, onder meer in de suikersector, wordt immers van hem verlangd dat hij complexe economische situaties beoordeelt en beslissingen van economische, politieke en sociale aard neemt. [80] Daartoe beschikt hij over „een discretionaire bevoegdheid die niet slechts de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, doch tot op zekere hoogte ook de vaststelling van de basisgegevens" [81] betreft.

73. De gestelde rekenfout van de Raad wordt door verzoekster teruggevoerd op de aan de litigieuze bepalingen voorafgaande regeling en heeft volgens haar ook gevolgen gehad voor de litigieuze bepalingen. Daarom dient eerst te worden onderzocht of in de vroegere regeling sprake is van een kennelijke vergissing en of deze in voorkomend geval ook een beslissende invloed heeft gehad op de vaststelling van de litigieuze bepalingen. Indien dat het geval is, moet worden vastgesteld dat de bepalingen ongeldig zijn.

a) Geen kennelijke vergissing bij vaststelling van de vroegere regeling

74. In de aan de betwiste bepalingen voorafgaande regeling, die op verordening nr. 1293/79 was gebaseerd [82], was het beslissende criterium voor de kwantitatieve bepaling van de isoglucosequota de individuele productie van iedere producent in de referentieperiode van 1 november 1978 tot en met 30 april 1979. Daarnaast moest ook rekening worden gehouden met de jaarlijkse technische productiecapaciteit van de verschillende ondernemingen. [83]

75. Zoals later is gebleken, beschikte de Raad indertijd als berekeningsgrondslag slechts over gegevens uit de referentieperi-

79 — Arresten van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (aangehaald in voetnoot 5, punt 25), en 6 juli 2000, Eridania (C-289/97, Jurispr. 2000, blz. I-5409, punt 49).

80 — Zie in die zin arrest van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (aangehaald in voetnoot 5, punt 25), en arrest Eridania (aangehaald in voetnoot 79, punt 48), alsook arresten van 6 december 2005, ABNA e. a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, Jurispr. 2005, blz. I-10423, punt 69), en 7 september 2006, Spanje/Raad (C-310/04, Jurispr. blz. I-7285, punt 96).

81 — Arrest van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (aangehaald in voetnoot 5, punt 25), en arrest Eridania (aangehaald in voetnoot 79, punt 48). Zie ook arrest van 25 juni 1997, Italië/Commissie (C-285/94, Jurispr. 1997, blz. I-3519, punt 23), en arrest Spanje/Raad (aangehaald in voetnoot 80, punt 121).

82 — Artikel 9 van verordening nr. 1111/77 in samenhang met bijlage II, in de versie voortvloeiend uit verordening nr. 1293/79, alsook later uit de verordeningen nrs. 387/81 en 388/81.

83 — Zevende overweging van de considerans van verordening nr. 1293/79 en artikel 9, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1111/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1293/79.

ode, waarin geen rekening was gehouden met de bij Roquette Frères enkel als tussenproduct verkregen isoglucose. Om echter de productie en de capaciteit van de verschillende producenten volledig te registreren en aan de strekking en het doel van de quotaregeling te beantwoorden, had de wetgever in de zin van het arrest van 13 februari 1992, Roquette Frères [84], ook rekening moeten houden met de van een dergelijk tussenproduct geproduceerde hoeveelheden. In zoverre heeft de Raad, achteraf gezien, een fout begaan bij de vaststelling van de voor Roquette Frères geldende isoglucosequota in verordening nr. 1293/79.

76. Om te beoordelen of sprake was van een kennelijke vergissing, moet evenwel rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het concrete geval. Daarbij moet worden onderzocht of een intelligente waarnemer al ten tijde van de vaststelling van het besluit van de Raad gemakkelijk had kunnen en moeten zien dat de berekening van de geproduceerde hoeveelheden niet correct was.

77. In het onderhavige geval moet erop worden gewezen dat de relevante gegevens betreffende de capaciteit en de productie van Roquette Frères in de referentieperiode op de onderneming zelf teruggingen. Er is immers gebruik gemaakt van enerzijds de gegevens die Roquette Frères zelf over haar productiecapaciteit had verstrekt, en anderzijds de maandelijkse mededelingen van Frankrijk over de isoglucoseproductie op zijn grondgebied [85], die eveneens op informatie van de onderneming Roquette Frères waren gebaseerd.

78. In het kader van zijn beoordelingsbevoegdheid bij de vaststelling van de basisgegevens voor de geplande quotaregeling [86] kon de Raad zich baseren op gegevens die van de betrokken onderneming zelf afkomstig waren.

79. Op het moment van de vaststelling van verordening nr. 1293/79 had de Raad objectief gezien ook geen reden om te twijfelen aan de juistheid van deze gegevens, te meer omdat het met het oog op de toewijzing van de quota in het belang van de betrokken ondernemingen was dat zij hun productievolume en capaciteit niet lager raamden dan deze in werkelijkheid waren.

84 — Arrest aangehaald in voetnoot 7, punt 38 en punt 3 van het dictum. Zie dienaangaande ook punt 70 van de onderhavige conclusie. In dit verband moet ook worden verwezen naar de vaste rechtspraak volgens welke de uitlegging die het Hof krachtens de hem bij artikel 234 EG verleende bevoegdheid geeft aan een voorschrift van gemeenschapsrecht, tevens, wanneer daaraan behoefte bestaat, de betekenis en strekking van dat voorschrift verklaart en preciseert zoals het *sinds zijn inwerkingtreding* moet of had moeten worden verstaan en toegepast (zie in het bijzonder arresten van 27 maart 1980, Denkavit italiana (61/79, Jurispr. 1980, blz. 1205, punt 16), 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Jurispr. 2004, blz. I-837, punt 21), 10 januari 2006, Skov en Bilka (C-402/03, Jurispr. 2006, blz. I-199, punt 50), en 5 oktober 2006, Nádasdi e. a. (C-290/05 en C-333/05, Jurispr. blz. I-10115, punt 62).

85 — De lidstaten waren ingevolge artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1471/77 van de Commissie van 30 juni 1977 betreffende de mededelingen van de lidstaten over isoglucose (PB L 162, blz. 13) verplicht, de productievolumes aan de Commissie mee te delen.

86 — Zie dienaangaande punt 72 van de onderhavige conclusie en de in voetnoot 81 aangehaalde rechtspraak.

80. Anders dan Roquette Frères stelt, hadden de betrokken ondernemingen op dat moment al kunnen en moeten weten dat zij in de door hen verstrekte cijfers niet alleen rekening moesten houden met de daadwerkelijk op de markt gebrachte isoglucose, maar ook met de als tussenproduct geproduceerde isoglucose. In de betrokken gemeenschapsbepalingen wordt immers nergens onderscheid gemaakt tussen de als eindproduct op de markt gebrachte isoglucose en de enkel als tussenproduct vervaardigde isoglucose. Indien dat wel het geval was geweest, zou het uit het oogpunt van een producent gerechtvaardigd zijn geweest, enkel gegevens over de hoeveelheid van daadwerkelijk door hem op de markt gebrachte eindproducten, maar niet over de tussenproducten te verstrekken.

81. Het belangrijkste criterium van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen tot beperking van de isoglucosehoeveelheden op de gemeenschappelijke markt was — en is nog altijd — niet hoeveel isoglucose op de gemeenschappelijke markt wordt afgezet, maar hoeveel daar wordt geproduceerd. Zo knoopte bijvoorbeeld al vóór de invoering van de quotaregeling voor isoglucose de heffingenregeling van artikel 9 van verordening nr. 1111/77 [87] aan bij de productie en niet bij de afzet van isoglucose. Ook de mededelingen die de lidstaten ingevolge artikel 1 van verordening nr. 1471/77 aan de Commissie moesten richten, hadden altijd betrekking op de in een bepaalde maand geproduceerde hoeveelheden.

87 — Verordening nr. 1111/77 in haar oorspronkelijke versie.

82. Om de genoemde redenen kom ik tot de conclusie dat de Raad bij de vaststelling van de aan de litigieuze bepalingen voorafgaande regeling geen kennelijke vergissing heeft gemaakt door zich bij de berekening van de quota te baseren op de van Roquette Frères zelf afkomstige gegevens met betrekking tot de productiecapaciteit en de geproduceerde hoeveelheden isoglucose.

b) Geen beslissende invloed op de litigieuze bepalingen

83. Al aangenomen dat bij de vroegere regeling een kennelijke vergissing is gemaakt, moet nog worden onderzocht of die vergissing een beslissende invloed heeft gehad op de daarna vastgestelde litigieuze bepalingen. Dienaangaande moet het volgende worden opgemerkt.

84. Het klopt dat de vanaf 1 juli 1981 voor het Franse moederland geldende isoglucose-basishoeveelheden nog verschillende jaren overeenkwamen met de quota die voor de twee vorige tijdvakken van twaalf maanden rechtstreeks aan de onderneming Roquette Frères waren toegewezen. Anders dan in de periode vóór 1 juli 1981, werd de isoglucoseproductie van concrete ondernemingen in

verordening nr. 1785/81 en in alle andere litigieuze bepalingen evenwel niet meer uitdrukkelijk als berekeningsgrondslag voor de aan lidstaten toegewezen isoglucosebasishoeveelheden gebruikt. [88]

85. Zoals uit de considerans van verordening nr. 1785/81 blijkt, heeft de gemeenschapswetgever bij de invoering van de nieuwe, vanaf 1 juli 1981 geldende gemeenschappelijke marktordening voor suiker overigens opnieuw gehandeld onder druk van structurele overschotten in de sector zoetstoffen in de Gemeenschap. [89] De productiequotaregeling voor suiker en isoglucose moest uitdrukkelijk worden aangepast om onder meer rekening te houden met „de recente ontwikkeling van de productie". [90]

86. Uit het een en ander blijkt dat bij de vaststelling van de vanaf 1 juli 1981 geldende isoglucosebasishoeveelheden een reeks van factoren heeft meegespeeld en de beoordeling van de Raad heeft beïnvloed. Maar er zijn onvoldoende aanwijzingen dat de Raad zich bij de vaststelling van verordening nr. 1785/81 nog uitsluitend — of althans in belangrijke mate — heeft laten leiden door de concrete isoglucoseproductie van de verschillende ondernemingen in vroegere periodes.

87. Beslissende gevolgen van een eventuele beoordelingsfout van de Raad bij de vaststelling van de vorige regelingen kunnen dus alvast met betrekking tot de vaststelling van de isoglucosebasishoeveelheden in de eerste betwiste bepaling, artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1785/81, niet zonder twijfel worden vastgesteld.

88. Dit geldt des te meer voor de litigieuze bepalingen in latere verordeningen, want enerzijds was bij de vaststelling van die bepalingen de afstand tot de vorige regeling nog groter, namelijk ruim 20 jaar [91], en anderzijds had de Gemeenschap ondertussen internationale verbintenissen aangegaan [92], die al bij de vaststelling van de isoglucosebasishoeveelheden in verordening nr. 2038/1999 een rol konden spelen [93] en die dat daarna ontegenzeglijk hebben gedaan.

88 — In de vorige regeling was dit wel nog het geval. Zie dienaangaande artikel 9, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1111/77, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1293/79, alsook de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 1293/79.

89 — Tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1785/81.

90 — Elfde overweging van de considerans van verordening nr. 1785/81.

91 — Verordening nr. 1293/79 werd op 25 juni 1979 vastgesteld, verordening nr. 2038/1999 op 13 september 1999.

92 — Het gaat om de in voetnoot 25 aangehaalde Overeenkomst inzake de landbouw.

93 — Zie de dertiende en de zestiende overweging van de considerans van verordening nr. 2038/1999.

89. Tegen deze achtergrond zijn er mijns inziens onvoldoende aanwijzingen dat een eventuele vroegere beoordelingsfout van de Raad een beslissende invloed op de litigieuze bepalingen heeft gehad. Derhalve is er ook geen reden om de ongeldigheid van deze bepalingen vast te stellen.

3. Voorlopige conclusie

90. Hieruit volgt dat de tweede prejudiciële vraag als volgt moet worden beantwoord:

Bij onderzoek van de tweede prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1785/81, artikel 27, lid 3, van verordening nr. 2038/1999, artikel 1 van verordening nr. 2073/2000, artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1260/2001, artikel 1 van verordening nr. 1745/2002 en artikel 1 van verordening nr. 1739/2003 aantasten met betrekking tot de vaststelling van de basishoeveelheden voor de isoglucoseproductie voor Frankrijk (moederland).

VI — Conclusie

91. Gelet op het een en ander geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Cour administrative d'appel de Douai als volgt te beantwoorden:

1) De onderneming Roquette Frères kon niet zonder enige twijfel op grond van artikel 230, vierde alinea, EG voor de gemeenschapsrechter beroep instellen tot nietigverklaring van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1785/81, artikel 27, lid 3, van verordening nr. 2038/1999, artikel 1 van verordening nr. 2073/2000,

artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1260/2001, artikel 1 van verordening nr. 1745/2002 en artikel 1 van verordening nr. 1739/2003.

2) Bij onderzoek van de tweede prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1785/81, artikel 27, lid 3, van verordening nr. 2038/1999, artikel 1 van verordening nr. 2073/2000, artikel 11, lid 2, van verordening nr. 1260/2001, artikel 1 van verordening nr. 1745/2002 en artikel 1 van verordening nr. 1739/2003 aantasten met betrekking tot de vaststelling van de basishoeveelheden voor de isoglucoseproductie voor Frankrijk (moederland).