

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
L. A. GEELHOED

van 13 december 2001 ¹

I — Inleiding

1. In deze zaak heeft de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Verenigd Koninkrijk) een vraag gesteld over de uitlegging van een bepaling uit de verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit.²

2. De aan het Hof gestelde prejudiciële vraag ontstijgt de specifieke problematiek van de marktordening van groenten en fruit en heeft een principieel juridisch karakter. In de kern gaat het erom vast te stellen of en zo ja onder welke omstandigheden een particulier bij de civiele rechter kan afdwingen dat een andere particulier het gemeenschapsrecht naleeft, zulks terwijl er krachtens publiekrecht een controle-instantie bestaat die geen reden ziet aan de schending van het gemeenschapsrecht een eind te maken. Meer in het bijzonder betreft het in deze zaak de schending van een bepaling uit een communautaire verordening.

3. De gestelde vraag betreft in essentie de doorwerking van het gemeenschapsrecht in het nationale recht, met betrekking tot onderwerpen die nog in belangrijke mate tot de nationale rechtssfeer behoren, zoals de handhaving van verordeningen en de toegang tot de rechter. Het Hof zal — nu aan hem slechts de uitlegging van het gemeenschapsrecht is voorbehouden — de eisen moeten preciseren, die het gemeenschapsrecht stelt aan het nationale recht. Dit betekent onder meer dat een antwoord gegeven moet worden op de vraag in hoeverre het nationale procesrecht een rechtsingang moet bieden aan bepaalde belanghebbende particulieren die worden geschaad door de schending van het gemeenschapsrecht door een andere particulier.

II — Het juridisch kader

Europees recht

4. In het geding staan enkele verordeningen centraal, die zijn vastgesteld op basis van de artikelen 36 en 37 EG. De verordeningen

¹ — Oorspronkelijke taal: Nederlands.

² — PB L 297, blz. 1.

voorzien in een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector landbouwproducten, in het bijzonder in de sector groenten en fruit. De betrokken verordeningen kennen twee niveaus. Door de Raad is een basisverordening vastgesteld, terwijl de Commissie krachtens bevoegdheden die haar bij de raadsverordening zijn toegekend verordeningen heeft opgesteld die gedetailleerde kwaliteitsnormen voor specifieke fruit- en groentesoorten bevatten. In deze kwaliteitsnormen worden de bijzonderheden gespecificeerd van verschillende aanduidingsvoorschriften, waaronder de naam van de variëteit.

5. Ingevolge artikel 2, leden 1 en 3 van verordening (EEG) nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit³ moesten gemeenschappelijke normen, hierna te noemen „kwaliteitsnormen”, worden toegepast op specifieke producten die zijn bestemd om in verse toestand aan de consument te worden geleverd, daaronder begrepen tafeldruiven.

6. Deze verordening is per 1 januari 1997 vervangen door verordening nr. 2200/96. De rechtsbasis voor de bij Commissieverordening nr. 1730/87 (zie hieronder) vastgestelde normen voor tafeldruiven is niet vervallen.

7. Met het stelsel van kwaliteitsnormen beoogt de gemeenschapswetgever, aldus de derde overweging bij verordening nr. 2200/96, „enerzijds een referentiekader [te scheppen] waardoor het handelsverkeer eerlijker verloopt en de markt doorzichtiger wordt, en anderzijds producten van ontoereikende kwaliteit van de markt” te weren. De naleving van deze normen moet daardoor mede de rentabiliteit van de productie zelf verhogen.⁴

8. De kwaliteitsnormen voor tafeldruiven werden vastgelegd in verordening (EEG) nr. 1730/87 van de Commissie van 22 juni 1987 tot vaststelling van kwaliteitsnormen voor tafeldruiven.⁵ Deze normen omschrijven de kwaliteitsvoorschriften waaraan tafeldruiven na opmaak en verpakking moeten voldoen. Er zijn bepalingen opgenomen inzake de algehele kwaliteit, de grootte, de toegestane toleranties, de verpakking en de aanduiding. Meer specifiek wordt in deel VI van de bijlage, sub b, bepaald, dat op iedere verpakkingseenheid druiven duidelijk leesbaar, onuitwisbaar en van buitenaf zichtbaar de naam van de variëteit druiven moet zijn vermeld. De bijlage bevat tevens een variëteitenlijst. Bij verordening (EEG) nr. 93/91 van de Commissie van 15 januari 1991 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1730/87 tot vaststelling van kwaliteitsnormen voor tafeldruiven met betrekking tot de variëteitenlijst⁶ is „Superior Seedless” als variëteitennaam aan de lijst toegevoegd.

9. Later zijn nog enkele voor deze zaak relevante wijzigingen in verordening nr. 1730/87 doorgevoerd. Bij verordening

4 — Verordening nr. 1035/72 kende een vergelijkbare motivering voor het stelsel van kwaliteitsnormen.

5 — PB L 163, blz. 25.

6 — PB L 11, blz. 13.

3 — PB L 118, blz. 1.

(EEG) nr. 291/92 van de Commissie van 6 februari 1992⁷ is de variëteitenlijst in diër voege gewijzigd, dat deze voortaan als „niet-limitatief” moet worden beschouwd. Het doel van deze wijziging staat verwoord in de eerste overweging van de considerans, namelijk „dat duidelijk moet blijken dat de normen voor alle voor rechtstreekse consumptie in de Gemeenschap bestemde variëteiten tafeldruiven gelden”. Bijgevolg werd een einde gemaakt aan de voorheen — toen de lijst nog limitatief was — bestaande twijfel, of druiven van niet op de lijst voorkomende variëteiten geheel buiten de werkingssfeer van de kwaliteitsnormen vielen. Bij verordening (EG) nr. 888/97 van de Commissie van 16 mei 1997⁸ zijn sommige bepalingen van de voor verse groenten en fruit vastgestelde normen gewijzigd, met name de bepaling inzake de identificatie van de verpakker en/of verzender en de bepaling inzake de oorsprong van het product.

leesbare letters op een van de zijanten van de verpakking worden aangebracht door directe en onuitwisbare opdruk of door middel van een in de verpakkingseenheid geïntegreerd of stevig daarop bevestigd etiket.

[...]

Artikel 6

In het stadium van de kleinhandel moeten bij verpakte producten de voorgeschreven aanduidingen goed zichtbaar en leesbaar worden aangebracht.

10. De artikelen 5 en 6 van verordening nr. 2200/96⁹ bepalen als volgt:

[...]

„Artikel 5

1. De in de normen voorgeschreven aanduidingen moeten in duidelijk zichtbare en

De producten behoeven niet in een verpakking te worden aangeboden, mits de kleinhandelaar bij de te koop aangeboden goederen een bordje plaatst waarop in goed zichtbare en leesbare letters de door de normen voorgeschreven gegevens zijn vermeld betreffende:

— variëteit,

⁷ — PB L 31, blz. 25.

⁸ — PB L 126, blz. 11.

⁹ — Voorheen: artikelen 6 en 7 van verordening nr. 1035/72.

— oorsprong van het product,

Nationaal recht

— klasse.”

11. Het stelsel van kwaliteitsnormen is van toepassing op het product in al zijn afzetstadia en de houder van het product is verantwoordelijk voor de inachtneming van de normen. In artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2200/96 is de wettelijke verplichting vastgelegd welke naleving Muñoz in het onderhavige beroep tracht af te dwingen:

12. In het Verenigd Koninkrijk is aangegeven als controle-instantie in de zin van artikel 8 van verordening nr. 1035/72, casu quo artikel 7 van verordening nr. 2200/96: de Horticultural Marketing Inspectorate¹¹, een dienst die ressorteert onder het ministerie van landbouw. De (gewijzigde) Horticultural and Agricultural Act 1964 bevat strafrechtelijke sancties ingeval producten in de handel komen die niet aan de communautaire kwaliteitsnormen voldoen.

III — Feitelijk en procedureel kader

De feiten

„De houder van producten waarvoor normen zijn vastgesteld, mag die producten binnen de Gemeenschap alleen te koop uitstallen, te koop aanbieden, verkopen, leveren of op enige andere wijze verhandelen indien zij aan die normen voldoen. De houder van het product is verantwoordelijk voor de naleving van deze bepaling.

13. De in Spanje gevestigde verzoeksters in het hoofdgeding, Antonio Muñoz y Cia SA en Superior Fruticola SA (hierna gezamenlijk aangeduid als: „Muñoz”), verbouwen en verkopen op grote schaal druiven. De opbrengsten van hun oogst zijn sedert 1987 onder meer naar het Verenigd Koninkrijk verkocht.

[...]”¹⁰

14. De verweerders in het hoofdgeding zijn Frumar Ltd en haar moederonderneming,

¹⁰ — Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1035/72 had een vergelijkbare inhoud.

¹¹ — Inspectiedienst voor de verhandeling van tuinbouwproducten.

Redbridge Produce Marketing Ltd (hierna gezamenlijk aangeduid als: „Frumar“). Frumar houdt zich bezig met de invoer van groenten en fruit in het Verenigd Koninkrijk en de distributie daarvan aan, onder andere, grote detailhandelaren als Tesco, Asda en Sainsbury.

17. Muñoz heeft bij het Horticultural Marketing Inspectorate meermalen bezwaar gemaakt tegen de valse aanduiding van de producten door Frumar. De dienst heeft daarop echter geen actie ondernomen.

15. Aan de orde is een geschil over druiven en in het bijzonder over een consumptiedruif die wordt aangeduid met de variëteitsnaam „Superior Seedless“. Superior Seedless is een van de duurste witte pitloze druivensoorten die in het Verenigd Koninkrijk worden verkocht. De waarde ervan neemt nog eens extra toe, omdat de variëteit reeds vroeg in het seizoen verkrijgbaar is: de druiven arriveren op de markt wanneer er nog geen andere premium pitloze druiven te koop zijn. Muñoz verbouwt en verkoopt deze soort.

Het hoofdgeding

18. In 1998 stelde Muñoz bij het High Court of Justice (England & Wales) een vordering in tegen Frumar wegens schending, door laatstgenoemde, van verordeningen nr. 1035/72 en nr. 2200/96.

16. Frumar verkoopt vroegseizoens witte pitloze druiven aan de Britse markt, onder de namen „White Seedless“ en „Sult“. Zij betreft deze druiven van een andere Spaanse onderneming dan Muñoz.¹² Op grond van onderzoek door deskundigen, opgesteld in opdracht van Muñoz is gebleken dat het in feite om druiven van de Superior Seedless-variëteit ging. Frumar heeft de uitkomst van dit onderzoek aanvaard, overigens uitsluitend met het oog op het onderhavige geding.

19. Bij beschikking van 26 maart 1999 wees het High Court of Justice (England & Wales) deze vordering af. Deze afwijzing is gebaseerd op de opvatting dat Muñoz aan de betreffende EG-verordeningen niet het recht ontleent een civiele procedure wegens schending van die verordeningen in te leiden, ook al heeft Frumar de verordeningen geschonden.

12 — Daarnaast verkocht Frumar in het Verenigd Koninkrijk een vroegseizoens witte pitloze consumptiedruif onder de naam „Coryn“, betrokken bij weer een andere Spaanse onderneming. De invoer van deze druiven was gestaakt, voorafgaande aan het hoofdgeding.

20. In hoger beroep bij de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) stelt Muñoz, dat de beslissing van de High Court op dit punt rechtens onjuist is.

De prejudiciële vraag

21. De Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) heeft bij beschikking van 14 juni 2000, ingekomen ter griffie van het Hof van Justitie op 26 juni 2000, vervolgens aan het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de navolgende vraag:

„Legt verordening nr. 2200/96 (en legde verordening nr. 1035/72, toen deze nog in werking was) een wettelijke verplichting op aan personen die binnen de Gemeenschap een bepaalde fruit- of groentesoort verhandelen, om te voldoen aan de eisen met betrekking tot de naam van de variëteit, zoals vastgelegd in een voor de desbetreffende fruit- of groentesoort geldende kwaliteitsnorm, welke verplichting door een nationale rechter moet worden gehandhaafd in een civiele procedure die is ingeleid door een persoon die binnen de Gemeenschap een belangrijk teler van de betrokken fruit- of groentesoort is?”

problematiek van de marktordening van groenten en fruit en heeft deze betrekking op de doorwerking van het gemeenschapsrecht op terreinen die nog in belangrijke mate tot de nationale rechtssfeer behoren. Ik beschouw de vraag in drie stappen, te weten:

- Ontleent een particulier aan een communautaire verordening het recht dat een andere particulier een bepaling van de verordening naleeft?
- Bij een positief antwoord op de eerste vraag, vereist het gemeenschapsrecht dat hij dit recht ook moet kunnen handhaven?
- Bij een positief antwoord op deze beide vragen: in welke mate eist het gemeenschapsrecht dat in de nationale rechtsorde een rechtsingang wordt geboden?

IV — De beoordeling

De opzet

22. Zoals ik in de inleiding reeds stelde ontstaat de gestelde vraag de specifieke

23. De eerste stap staat in nauw verband met het leerstuk van de rechtstreekse werking van verordeningen. Verordeningen zijn op grond van artikel 249 EG verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Dientengevolge leggen verordeningen rechtstreeks wer-

kende publiekrechtelijke verplichtingen op aan particulieren jegens de overheid, en verlenen zij particulieren ook rechten tegenover diezelfde overheid. Het gaat er in deze zaak om in welke mate die verplichtingen ook werken in de verhouding tussen particulieren onderling. Met andere woorden, in hoeverre geldt de verplichting jegens de overheid ook jegens derden en in hoeverre kunnen — omgekeerd — die derden aan een verordening het recht ontleen dat een particulier zich onthoudt van schending van het bepaalde in de verordening?

procesrecht stelt. Meer bepaald gaat het erom onder welke omstandigheden voor belanghebbende derden een rechtsgang open moet staan, om de naleving van een communautaire bepaling van publiekrechtelijke aard af te dwingen. In dit kader ga ik in ieder geval op de vraag of de derde een daadwerkelijk belang moet aantonen, maar ook op de vraag in hoeverre de derde eerst andere mogelijkheden moet hebben benut om handhaving te bewerkstelligen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het indienen van een klacht bij de controle-instantie van de lidstaat.

24. Bij de tweede stap gaat het om de handhaving van bepalingen uit verordeningen. De lidstaten hebben krachtens de op hen rustende verplichtingen een controle-instantie aangewezen en hebben ook los daarvan de taak voor de handhaving van verordeningen zorg te dragen. Binnen door het gemeenschapsrecht bepaalde grenzen zijn zij vrij om de sanctie te bepalen ter zake van een schending van het gemeenschapsrecht en ook om onder omstandigheden af te zien van sanctie-oplegging. In hoeverre kan de privaatrechtelijke handhaving door een particulier met tussenkomst van de civiele rechter als een aanvaardbaar of zelfs noodzakelijk complement op de publiekrechtelijke handhaving worden gezien?

26. Een en ander betekent overigens niet dat doel en inhoud van verordening nr. 2200/96 en de daarop gebaseerde kwaliteitsnormen geen rol spelen bij de beantwoording. In de onderhavige zaak moet met name worden vastgesteld in hoeverre de kwaliteitsnormen voor groenten en fruit er (mede) toe strekken concurrerende ondernemingen te beschermen, en in hoeverre zij deze bescherming ook daadwerkelijk kunnen bieden. Doel en inhoud schetsen het kader waarbinnen de beantwoording van de gestelde vraag plaatsvindt.

25. De derde stap betreft de toegang tot de rechter. De toegang die particulieren hebben tot de rechter wordt in de eerste plaats door het nationale procesrecht beheerst. Het Hof zal moeten aangeven welke eisen het gemeenschapsrecht op dit punt aan het

Het kader: doel en inhoud van verordening nr. 2200/96

27. Verordening nr. 2200/96 voert onder meer een stelsel in van gemeenschappelijke

kwaliteitsnormen voor groenten en fruit. Deze normen gelden voor alle tafeldruiven die aan de consument worden aangeboden voor rechtstreekse consumptie. Kenmerk van dit stelsel is onder meer dat de groenten en fruit — in casu tafeldruiven — bij de verhandeling herkenbaar zijn onder hun eigen variëteitsnaam. Uit verordening nr. 1730/87 blijkt bovendien dat variëteiten van druiven, die zijn opgenoemd in de bijlage bij deze verordening moeten worden verhandeld onder de naam uit de bijlage of een van de synoniemen die de bijlage noemt. Zoals de Commissie terecht stelt in haar schriftelijke opmerkingen gelden deze verplichtingen reeds bij het vertrek van de producten uit het productiegebied en worden zij in alle afzetstadia toegepast. Uit artikel 6 van verordening nr. 2200/96 vloeit voort dat de verplichting tot vermelding van de variëteitsnaam zelfs geldt wanneer druiven onverpakt door een detailhandelaar worden aangeboden. De houder van de producten — in casu Frumar — draagt de verantwoordelijkheid voor de naleving van de normen, zo stelt de vijfde overweging van de verordening.

28. Het niet naleven van deze aanduidingsverplichting en ook van andere verplichtingen uit de verordening, zoals de indeling in kwaliteitsklassen, kan zowel schade toebrengen aan de belangen van de consument als aan de belangen van concurrerende ondernemingen. In het hoofdgeding gaat het om dit laatste. In zijn schriftelijke opmerkingen illustreert Muñoz zijn concrete belang bij de naleving van de kwaliteitsnormen door zijn concurrent, in casu

Frumar. De handelwijze van Frumar leidt ertoe dat dezelfde variëteit druiven onder méér namen in de handel is, hetgeen de transparantie van de markt voor tafeldruiven vermindert en de werkzaamheden in de distributieketen bemoeilijkt. Het is aan nemelijk dat Muñoz hierdoor schade lijdt. Overigens lijkt de High Court of Appeal (England & Wales) nog niet overtuigd van het bestaan van de schade. Gelet op het feit dat druivennamen bij het publiek geen grote algemene bekendheid genieten behoeft het aanbieden van dezelfde druivenvariëteit onder meer namen niet te leiden tot een beïnvloeding van de verkoop, zo leid ik uit de redenering van dit hof af. Wat hier ook van zij, ik acht aannemelijk dat zulks in ieder geval de distributie bemoeilijkt en dat dit tot schade kan leiden bij Muñoz.

29. Het is nu de vraag of deze schade het gevolg is van de schending van een belang dat de verordening beoogt te beschermen. Ten behoeve van de beantwoording van deze vraag ga ik allereerst te rade bij de doelstellingen van de verordening en vervolgens bij doel en inhoud van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de gemeenschappelijke marktordeningen, die een wezenlijk onderdeel vormen van dit beleid.

30. In de derde overweging bij verordening nr. 2200/96 zijn de doelstellingen van de gemeenschappelijke kwaliteitsnormen verwoord. Muñoz leidt hier in zijn schriftelijke

opmerkingen uit af dat het stelsel van kwaliteitsnormen voor groenten en fruit zowel dient ter bescherming van de aanbieders van groenten en fruit als van de consumenten. Ik ben het met deze gevolgtrekking eens: van de drie genoemde doelstellingen strekt de eerlijkheid in de handel in de eerste plaats tot bescherming van aanbieders, het weren van kwaliteitsarme producten strekt voornamelijk tot bescherming van de consument, en de markttransparantie is in het belang van beide groepen.

31. De Commissie noemt ook nog de twintigste overweging bij de verordening, waarin valt te lezen dat „de regels van de marktordening door alle betrokken marktdeelnemers in acht moeten worden genomen, wil men voorkomen dat de regeling wordt uitgehold”. Zoals de Commissie terecht stelt, is het stelsel van kwaliteitsnormen slechts effectief indien de normen in alle stadia van de verhandeling worden toegepast.

32. De doelstelling van de verordening moet uiteraard worden gezien in het licht van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die zijn verwoord in artikel 33 EG. Op zichzelf geeft deze opsomming van enkele uiteenlopende doelstellingen, zowel van sociale als van economische aard, weinig richting aan de beantwoording van de vraag van de ver-

wijzende rechter. Wel leid ik hieruit af dat de bescherming van de consument — die niet wordt genoemd in artikel 33 EG — niet de enige hoofddoelstelling kan zijn van de marktordening van groenten en fruit.

33. Ter uitvoering van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn voor een aantal sectoren marktordeningen tot stand gekomen. Deze marktordeningen scheppen in de eerste plaats rechtsrelaties tussen producenten en handelaren in landbouwproducten enerzijds en de communautaire en de nationale overheid anderzijds. Echter, deze marktordeningen regarderen ook de verhouding tussen producenten en handelaren onderling. De meest duidelijke voorbeelden van dit „horizontale” effect vind ik in de quoteringsregelingen die deel uitmaken van de marktordeningen. Zo bepaalt de marktordening voor suiker¹³ dat de lidstaten suikerquota kunnen overdragen tussen ondernemingen. Het spreekt voor zich dat de overdracht van een quotum van de ene onderneming naar de andere onderneming rechtstreeks de relatie tussen beide ondernemingen raakt. Hetzelfde geldt voor de overdracht van een melkquotum¹⁴ in geval van overgang van een melkveehouderijbedrijf. Het op dit bedrijf beschikbare quotum wordt samen met het bedrijf overgedragen aan de producent die het bedrijf overneemt, op de

13 — Zie artikel 12 van 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).

14 — Zie artikel 7 van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 405, blz. 1).

wijze die door de lidstaten wordt bepaald. Naar mijn oordeel geldt dat ook een stelsel van kwaliteitsnormen de verhouding tussen ondernemingen raakt. Immers, een dergelijk stelsel reguleert rechtstreeks de mededingingsverhoudingen in een bepaalde sector, nu het stelsel het marktgedrag van partijen aan voorwaarden bindt.

34. Een ander element van de marktordeningen dat ik voor deze zaak van belang vind is het gegeven dat de marktordeningen zich kenmerken door een gedetailleerde regeling waarbinnen de verantwoordelijkheid van producenten en handelaren nauwkeurig wordt omschreven. Zij kunnen precies weten aan welke normen zij zich moeten houden. Bovendien erkent het stelsel weinig excepties, die zijn terug te voeren op omstandigheden die zich in de sfeer van de producenten en handelaren zelf bevinden. Vaak wordt alleen force majeure (overmacht) als rechtvaardigingsgrond aanvaard.

35. Samengevat, verordening nr. 2200/96 en de daarop gebaseerde kwaliteitsnormen voor tafeldruiven hebben (mede) tot doel de eerlijkheid in de handel te beschermen. Hiermee wordt tevens de verhouding tussen producenten en handelaren onderling gereguleerd. Bovendien is de inhoud van de verplichtingen die voortvloeien uit de verordening nauwkeurig bepaald, zonder excepties.

36. Het staat dan ook vast dat een handelaar een door de verordening gerechtvaardigd belang heeft dat de kwaliteitsnormen door andere handelaren worden nageleefd. Het is evenwel de vraag of uit de verordening ook voor een handelaar, zoals Muñoz, een aanspraak voortvloeit dat concurrenten de verordening naleven en dat hij deze aanspraak jegens deze concurrenten geldend kan maken. De beantwoording van deze vraag vormt de kern van de onderhavige conclusie.

De eerste stap: de rechtstreekse werking van verordening en het recht op naleving in horizontale verhoudingen

37. Het Hof heeft zich veelvuldig en vanuit verschillende invalshoeken uitgelaten over het vraagstuk van de rechtstreekse werking. De vraag of aan een communautaire bepaling rechtstreekse werking toekomt hangt in de eerste plaats af van de inhoud van de bepaling, waarbij het Hof natuurlijk ook de strekking van de bepaling in acht neemt. Samengevat, bepalingen van primair en secundair gemeenschapsrecht kunnen rechtstreeks werken indien zij in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen zijn gesteld. Zodanige bepalingen zijn naar hun aard geschikt om door een justitiabele voor de nationale rechter te worden ingeroepen, zonder dat daarvoor nadere uitvoeringsmaatregelen vereist zijn.¹⁵

¹⁵ — Zie bijvoorbeeld het recente arrest van 18 oktober 2001, Gharehveran (C-441/99, Jurispr. blz. I-7687).

38. Naar mijn oordeel staat buiten kijf dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2200/96 qua inhoud rechtstreekse werking heeft. De bepaling is immers onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig, en er zijn voor de werking jegens particulieren geen nationale uitvoeringsmaatregelen nodig. Overigens heeft het Hof in het arrest *Apple and Pear Development Council*¹⁶ reeds uitdrukkelijk vastgesteld dat de verordeningen houdende een gemeenschappelijke marktordening in de sector groenten en fruit rechtstreeks werken.

39. Het vraagstuk van de rechtstreekse werking ziet zowel op rechtsrelaties tussen een justitiabele en de overheid als op rechtsrelaties tussen justitiabelen onderling. De vraag die in de onderhavige zaak aan de orde is betreft een rechtsrelatie tussen justitiabelen onderling. Die vraag raakt daarmee aan wat in de doctrine veelal wordt aangeduid als de horizontale rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht. In de rechtspraak speelt de horizontale rechtstreekse werking, als onderscheidend criterium ten opzichte van verticale rechtstreekse werking, alleen een belangrijke rol bij richtlijnen en niet bij rechtstreeks toepasselijke regels (zoals verordeningen).

40. Om te beginnen wijs ik op de rechtspraak inzake richtlijnen. Het Hof heeft zich veelvuldig uitgesproken over de rechtstreekse werking van richtlijnen. De essen-

tie van deze rechtspraak is dat een richtlijn aanspraken kan doen ontstaan tegenover overheidsorganen, maar niet tegenover andere particulieren. Het Hof motiveert als volgt:¹⁷ Artikel 249 EG kent een dwingend karakter toe aan een richtlijn, doch uitsluitend ten aanzien van elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. De rechtspraak van het Hof strekt er nu toe te voorkomen, dat een lidstaat voordeel heeft bij zijn miskennis van het gemeenschapsrecht. Het zou immers onaanvaardbaar zijn dat de staat, die door de gemeenschapswetgever wordt verplicht bepaalde voorschriften vast te stellen om zijn betrekkingen met particulieren te regelen en om deze particulieren aanspraak op bepaalde rechten te verlenen, met een beroep op de niet-nakoming van zijn verplichtingen de particulieren deze rechten kan ontfangen. Daar staat tegenover dat een richtlijn op zich geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dus als zodanig niet tegenover particulieren kan worden ingeroepen. Vervolgens vergelijkt het Hof met verordeningen. Het eventuele toekennen van horizontale werking van richtlijnen zou er namelijk op „neerkomen, dat aan de Gemeenschap de bevoegdheid wordt toegekend met onmiddellijke werking de particulieren verplichtingen op te leggen, terwijl zij dit alleen kan wanneer haar de bevoegdheid is toegekend om verordeningen vast te stellen.”¹⁸

41. Hiermee stelt het Hof dus in feite dat een bepaling van een verordening rechtstreeks werkt tussen burgers. Voorts heeft

17 — Het standaardarrest op dit gebied is het arrest van 14 juli 1994, *Faccini Dori* (C-91/92, Jurispr. blz. I-3325, punten 20 e.v.). Onder meer bevestigd in het arrest van 26 september 2000, *Unilever* (C-443/98, Jurispr. blz. I-7535).

18 — Punt 24 van het arrest *Faccini Dori* (aangehaald in voetnoot 17).

16 — Arrest van 13 december 1983 (222/82, Jurispr. blz. 4083).

het Hof reeds in een arrest van 14 december 1971¹⁹ als volgt bepaald: „Naar haar aard en haar functie in het stelsel van de communautaire rechtsbronnen werkt de verordening rechtstreeks en kan zij als zodanig aan particulieren rechten verlenen, die de nationale rechter verplicht is te beschermen.”

42. Wat dit betreft heeft Muñoz gelijk, waar zij in haar schriftelijke opmerkingen het volgende stelt: door een verordening vast te stellen en geen richtlijn beoogt de gemeenschapswetgever rechtstreeks verplichtingen op te leggen aan handelaren om af te zien van activiteiten die de handel negatief kunnen beïnvloeden. Hoofddoel is dus niet de lidstaten te verplichten een controlestelsel in te voeren.

43. Iedere mogelijke twijfel over de werking van een verordening tussen burgers wordt weggenomen door de rechtspraak over de rechtstreeks werkende bepalingen in het EG-verdrag zelf. In het bijzonder wijst ik op dit punt op het arrest Angonese²⁰, waarin het Hof tot de conclusie komt dat het in artikel 39 EG geformuleerde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit ook van toepassing is op particulieren. Het Hof baseert deze conclusie onder meer op de overweging dat het non-discriminatiebeginsel in algemene bewoordingen is gesteld en niet in het bijzonder tot de lidstaten is gericht. In casu ging het om de

mogelijke discriminatie voortvloeiend uit een voorwaarde die een particuliere werkgever stelt bij de aanwerving van personeel. Ook de omstandigheid dat sommige bepalingen van het Verdrag formeel tot de lidstaten zijn gericht, verhindert niet dat daardoor terzelfdertijd rechten kunnen worden toegekend aan particulieren die bij de nakoming van de aldus omschreven verplichtingen belang hebben.

44. Het arrest Angonese bouwt voort op eerdere rechtspraak van het Hof op het gebied van arbeidsvoorwaarden. In de arresten Walrave²¹ en Bosman²² stelde het Hof reeds het volgende vast: „Aangezien de arbeidsvoorwaarden in de verschillende lidstaten nu eens door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, dan weer door overeenkomsten en andere rechtshandelingen van privaatrechtelijke aard worden beheerst, zou een beperking van de werkingssfeer van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit tot het overheidsoptreden ongelijkheid in de toepassing ervan doen ontstaan.”²³ Ook in het arrest Dansk Supermarked doet het Hof een duidelijke uitspraak over de rechtstreekse werking: „Overeenkomsten tussen particulieren kunnen nooit derogeren aan de dwingende bepalingen van het EEG-

21 — Arrest van 12 december 1974 (36/74, Jurispr. blz. 1405, punt 19).

22 — Arrest van 15 december 1995 (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 84).

23 — Letterlijk citaat komt uit het arrest Angonese (aangehaald in voetnoot 20).

19 — Arrest Politi/Italië (43/71, Jurispr. blz. 1039).

20 — Arrest van 6 juni 2000 (C-281/98, Jurispr. blz. I-14139).

Verdrag betreffende het vrije verkeer van goederen.”²⁴ Via deze rechtspraak legt het Hof vast dat het EG-recht, ook los van de mededingingsbepalingen, rechtstreeks ingrijpt in private rechtsverhoudingen.

45. Een rechtstreeks toepasselijke bepaling van gemeenschapsrecht werkt dus gewoon tussen burgers. Hiermee staat voor mij tevens vast dat — behoudens waar het gaat om richtlijnen — het onderscheid tussen horizontale en verticale werking ook geen zinvol onderscheid is. Ik ga nog een stap verder: het is de vraag of het concept van rechtstreekse werking nog wel van belang is bij dwingende bepalingen van verordeningen, zoals in casu artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2200/96. Dergelijke bepalingen maken deel uit van de nationale rechtsorde en gelden dus ook in private verhoudingen.²⁵

46. Het is vervolgens de vraag welke betekenis aan deze vaststelling moet worden gehecht, waar het gaat om te onderscheiden bepalingen van verordeningen. Zoals de Commissie terecht stelt in haar schriftelijke opmerkingen, betekent het voorgaande niet dat iedere bepaling van een verordening aan particulieren rechten verleent waarop zij zich voor de nationale rechterlijke instanties kunnen beroepen.²⁶

47. Van geval tot geval zal moeten worden bezien of een particulier aan een bepaling van een verordening een aanspraak ontleent. Het maakt daarbij niet uit of hij zich op die aanspraak beroept in een geding tegen de overheid of tegen een andere particulier. Steeds moet gekeken worden of de bepaling naar inhoud en strekking bescherming biedt aan de belangen die de particulier in rechte inroept. Er moet een verband bestaan tussen het belang waarop een particulier zich beroept en de bescherming die een bepaling van een verordening biedt. Ik ga er daarbij wel van uit dat aan de inhoud van zo een verband niet al te strenge eisen moeten worden gesteld. Ten eerste beschermt een bepaling van een verordening vaak meer belangen. Zulks geldt bijvoorbeeld voor artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2200/96, dat zowel strekt ter bescherming van de eerlijkheid in de handel als van de consument. Ten tweede zou een te strenge toets afbreuk doen aan de rechtstreekse werking van verordeningen.

48. Indien ik bovenstaande overwegingen toepas op het beroep van Muñoz in het hoofdgeding, dan is voor mij evident dat Muñoz zich kan beroepen op de rechtstreekse werking van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2200/96. Zoals ik in punt 36 van mijn conclusie reeds vaststelde heeft hij een door de verordening beschermd belang bij de naleving van de verordening door een concurrent. In civiel-rechtelijke termen: de niet-naleving van de verordening door Frumar kan een onrechtmatige daad opleveren jegens Muñoz.

49. Ik kom tot de volgende slotsom. Verordening nr. 2200/96 strekt er mede toe de

24 — Arrest van 22 januari 1981 (58/80, Jurispr. blz. 181, punt 17).

25 — In haar artikel „Does direct effect still matter?” (Common Market Law Review 37, 2000, blz. 1049-1069) stelt S. Prechal dat dergelijke bepalingen „law of the land” geworden zijn en dus als zodanig gelden.

26 — De Commissie baseert haar standpunt op de analyse van advocaat-generaal Warner in zijn conclusie bij het arrest van 22 mei 1980, Santillo (131/79, Jurispr. blz. 1585).

eerlijkheid in de handel te bevorderen en daarmee de rechten van concurrerende ondernemingen te beschermen, indien deze worden geschaad door een overtreding van de verordening. Artikel 3, lid 1, van de verordening is qua inhoud onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig. De bepaling maakt deel uit van de nationale rechtsorde en werkt tussen burgers onderling. Onder deze omstandigheden ontleent een particulier aan het gemeenschapsrecht het recht dat een andere particulier een bepaling van de verordening naleeft. Wel moet daarvoor een verband bestaan tussen het belang dat de particulier inroept en de bescherming die de bepaling van een verordening biedt.

van de handhaving, met inachtneming van de door het gemeenschapsrecht gestelde randvoorwaarden. Die randvoorwaarden — die ik hieronder noem — vloeien voort uit het vereiste van het nuttig effect van het gemeenschapsrecht: een effectieve handhaving in de lidstaten is voorwaarde voor het functioneren van het gemeenschapsrecht.

52. De verordening voorziet primair in een stelsel van publiekrechtelijke handhaving, door of onder verantwoordelijkheid van de lidstaten. In dit verband wijs ik in het bijzonder op de volgende artikelen van de verordening:

De tweede stap: de handhaving

50. Na de vaststelling dat een particulier aan het gemeenschapsrecht een aanspraak ontleent komt de vraag aan de orde in hoeverre hij die aanspraak ook geldend moet kunnen maken. Met andere woorden, het is de vraag of het gemeenschapsrecht ook eist dat de lidstaten belanghebbende particulieren in de gelegenheid stellen langs privaatrechtelijke weg de handhaving van bepalingen uit de verordening af te dwingen.

51. De handhaving van verordening nr. 2200/96 is overgelaten aan de lidstaten. Het nationale recht bepaalt de modaliteiten

- artikel 7 van de verordening draagt de lidstaten op een controle-instantie aan te wijzen;
- op grond van artikel 38 zijn de lidstaten verplicht controles uit te voeren;
- artikel 50 van de verordening geeft de lidstaten de verplichting de nodige maatregelen te nemen om inbreuken op de verordening strafbaar te stellen en fraude te voorkomen en te bestrijden.

In het Verenigd Koninkrijk is de handhaving een taak voor de Horticultural Marketing Inspectorate, die als controleinstantie is aangewezen.

53. De verplichting zorg te dragen voor de handhaving van verordeningen vloeit — ook nog los van de genoemde bepalingen — uit de structuur van het gemeenschapsrecht voort. Op communautair niveau wordt regelgeving vastgesteld, terwijl de uitvoering en handhaving door de lidstaten plaatsvinden. De communautaire instellingen beschikken niet over een voldoende omvangrijk bestuursapparaat. Bovendien zijn de competenties op het gebied van het formele bestuursrecht en het strafrecht nog slechts in beperkte mate aan de Europese Unie overgedragen. Op grond van artikel 10 EG zijn de lidstaten verplicht voor de uitvoering en handhaving zorg te dragen.

54. Bij de uitvoering van deze taken beschikken de lidstaten over een discretionaire bevoegdheid. Deze bevoegdheid wordt enerzijds ingekaderd door de bovengenoemde bepalingen uit de verordening en anderzijds door de vereisten die het gemeenschapsrecht stelt aan de handhaving van verordeningen. Volgens vaste rechtspraak²⁷ luiden deze als volgt: overtredingen van het gemeenschapsrecht worden onder gelijke materiële en formele voorwaarden bestraft als en even ernstige over-

tredingen van het nationale recht. De lidstaten zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend en afschrikkend zijn, maar ook evenredig. Deze laatste eis houdt in dat de lidstaat ervoor zorgt dat de sancties niet disproportioneel hoog zijn en daardoor de markt verstoren. Zelfs moeten zij onder omstandigheden kunnen afzien van sanctieoplegging.

55. Uit de verordening zelf, zo stelt ook de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen, vloeit niet voort dat de handhaving door de autoriteiten van de lidstaten het enige controlemechanisme moet zijn. In andere woorden, de verordening kent geen handhavingsmonopolie toe. Ook uit de context van verordening nr. 2200/96 valt een dergelijk monopolie niet af te leiden. Hieraan doet niet af dat de verordening zelf alleen de publiekrechtelijke handhaving regelt. Het gemeenschapsrecht gaat niet uit van de gedachte dat private handhaving niet kan plaatsvinden, indien in een regeling *expressis verbis* alleen in publiekrechtelijke handhaving is voorzien. In die zin lijkt het gemeenschapsrecht zich te onderscheiden van het Britse nationale recht, dat — behoudens uitzonderingen — een civiele actie niet toestaat, indien op een schending van een nationale wettelijke bepaling een strafsancie is gesteld.²⁸

27 — Zie bijvoorbeeld het arrest van 10 juli 1990, Hansen (C-326/88, Jurispr. blz. I-2911, punt 17).

28 — Ik doel hier op een „breach of statutory duty”. Bij een schending van rechtstreeks werkend gemeenschapsrecht wordt dit verbod in het Verenigd Koninkrijk niet consequent toegepast. Zie bijvoorbeeld het arrest „The Scotch Whisky Association vs. J. D. Vintners”, (1997) Eu LR 446, 448 G-H.

56. De verplichtingen die artikel 3, lid 1, van de verordening oplegt aan particulieren lenen zich goed voor privaatrechtelijke handhaving. De inhoud van deze verplichtingen is immers nauwkeurig bepaald, zonder excepties. Ook indien een autoriteit van een lidstaat, zoals in casu de Horticultural Marketing Inspectorate, om wat voor reden ook van handhaving afziet geeft dit een producent of een handelaar in groenten en fruit nog niet het recht de norm te overtreden en daarmee een derde schade toe te brengen. Ik ben het dan ook niet eens met de redenering van de High Court of Justice (England & Wales) in het vonnis in eerste aanleg. Dit gerecht legt de nadruk op de deskundigheid en de neutraliteit van de Horticultural Marketing Inspectorate. Het behoort niet tot zijn taak de belangen van de ene handelaar te bevoordelen ten koste van de belangen van de andere handelaar. De bepalingen van de verordeningen behoren volgens de High Court niet in een privaatrechtelijk geschil te worden gehandhaafd.

57. Ik kom nu op de eerder geformuleerde vraag of het gemeenschapsrecht *eist* dat de lidstaten belanghebbende particulieren in de gelegenheid stellen langs privaatrechtelijke weg de handhaving van bepalingen uit de verordening af te dwingen.

58. In haar schriftelijke opmerkingen legt de Commissie een verband met het mededingingsrecht. Binnen het kader van de

artikelen 81 en 82 EG kunnen particulieren bij de nationale rechter een actie instellen tegen andere particulieren (meest: ondernemingen). Een dergelijk private handhaving wordt gezien als een nuttig en noodzakelijk complement op de handhavingsactiviteiten van de Commissie en de lidstaten. Dit ligt niet anders bij de handhaving van de kwaliteitsnormen voor groenten en fruit, zoals in casu. De handhaving door een particulier moet zich volgens de Commissie wel richten op een inbreuk waar hij schade van lijdt, bijvoorbeeld omdat de inbreuk leidt tot een oneerlijke mededinging.

59. Evenals de Commissie zie ik een parallel met de artikelen 81 en 82 EG. Vaststaat dat de nationale gerechten bevoegd zijn om artikel 81, lid 1, en artikel 82 EG toe te passen in een civiele procedure tussen concurrerende ondernemingen. De nationale gerechten zijn zelfs bevoegd om de nietigheid voorzien in artikel 81, lid 2, EG uit te spreken. Deze bevoegdheden staan naast de handhavingstaken van de Commissie (en van de nationale kartelinstanties).²⁹

60. Ik zie niet in waarom een onderneming geen civiele procedure zou kunnen aanspannen, indien hij stelt schade te lijden vanwege de schending van artikel 3, lid 1,

29 — Zie bijvoorbeeld de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven bij het arrest van 28 februari 1991, *Delimitis* (C-234/89, Jurispr. blz. I-935).

van verordening nr. 2200/96 door een concurrerende onderneming. Artikel 3, lid 1, leent zich zeer goed voor autonome toepassing door de nationale rechter. Immers, zoals ik in punt 55 vaststelde is de inhoud van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2200/96 nauwkeurig bepaald en geeft de niet-handhaving door de controle-instantie aan een producent of handelaar niet het recht de norm te overtreden. In deze zin vormt de handhaving door de civiele rechter evenals in het mededingingsrecht een nuttig en noodzakelijk complement op de handhaving door de — in dit geval nationale — controle-instantie. Het kan immers niet zo zijn dat een particulier, die aan een bepaling uit een verordening rechten ontleent, voor het waarmaken van deze rechten volledig afhankelijk is van de bereidheid van een controle-instantie handhavingsactiviteiten te verrichten.

verordening de mogelijkheid moet hebben de handhaving van deze bepaling bij de civiele rechter te bewerkstelligen, uiteraard voorzover hij wordt getroffen in een belang dat het gemeenschapsrecht juist beoogt te beschermen. Alleen dan is de volle werking van het gemeenschapsrecht verzekerd. De handhaving door de civiele rechter vormt een nuttig en noodzakelijk complement op de handhaving door de autoriteiten van de lidstaat.

De derde stap: een rechtsingang in de nationale rechtsorde

61. Er is zelfs minder reden om in het onderhavige geval terughoudend te zijn, aangezien verordening nr. 2200/96 niet voorziet in een ruime discretionaire bevoegdheid voor het bestuur tot het verlenen van vrijstelling, vergelijkbaar met de bevoegdheid van de Commissie in het mededingingsrecht.

64. De vraag in hoeverre particulieren zich tot de nationale rechter kunnen wenden om een eind te maken aan de schending van een publiekrechtelijke rechtsnorm door een andere particulier, wordt in de eerste plaats bepaald door het nationale procesrecht. Dit is niet anders indien een zodanige rechtsnorm onderdeel uitmaakt van een communautaire verordening. Immers, een verordening is krachtens artikel 249 EG rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten en maakt onderdeel uit van de nationale rechtsorde.

62. Tot slot wijs ik nog op het volgende.

63. Samengevat, uit het gemeenschapsrecht vloeit voort dat degene die schade lijdt door een overtreding van een bepaling in een

65. In de eerste stap behandelde ik de vraag van de verwijzende rechter vanuit de invalshoek van de rechtstreekse werking en de betekenis daarvan in horizontale verhoudingen. Ik stelde vast dat een particulier aan een bepaling van een verordening rechten kan ontleen die hij in rechte moet kunnen invoeren, mits de bepaling qua inhoud onvoorwaardelijk en voldoende

nauwkeurig is. Wel moet daarvoor een verband bestaan tussen het belang dat hij inroept en de bescherming die een bepaling van een verordening biedt. Reeds hieruit vloeit voort dat er uit oogpunt van gemeenschapsrecht een belang bestaat dat in de nationale rechtsorde een rechtsingang bestaat.

66. De tweede stap in deze conclusie betrof de handhaving. Ik stelde vast dat de handhaving door de civiele rechter een nuttig en noodzakelijk complement vormt op de handhaving door de autoriteiten van de lidstaat. De civiele handhaving verzekert de volle werking van het gemeenschapsrecht. Ook bezien vanuit deze invalshoek verlangt het gemeenschapsrecht een rechtsingang in de nationale rechtsorde.

67. Het Hof zal in de onderhavige zaak een oordeel moeten geven over de eisen die het gemeenschapsrecht op dit punt stelt aan het nationale procesrecht. Volgens vaste rechtspraak immers moet het nationale procesrecht alle middelen verschaffen om de volle werking van het gemeenschapsrecht mogelijk te maken. Ook hier gaat het derhalve om het nuttig effect van het gemeenschapsrecht. Een effectieve rechtsingang voor een particulier draagt bij tot dit nuttig effect. Dit geldt natuurlijk in de eerste plaats indien een particulier van die rechtsingang gebruikmaakt om de schending van het gemeenschapsrecht te beëindigen. Maar ook kan van het bestaan van een effectieve

rechtsingang een preventieve werking uitgaan en kan het de naleving van het gemeenschapsrecht bevorderen.

68. De eisen die het gemeenschapsrecht stelt aan de toegang voor een derde belanghebbende tot de nationale rechter kunnen in belangrijke mate worden afgeleid uit de eisen die gelden voor de toegang tot de gemeenschapsrechter zelf. Daar ga ik nu allereerst op in.³⁰

69. De rechtspraak van het Hof heeft uit de aard der zaak voornamelijk betrekking op beschikkingen. Artikel 230 EG, vierde alinea, voorziet immers in een beroepsrecht voor iedere natuurlijke of rechtspersoon ter zake de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken.

70. De gemeenschapsrechter erkent geen algemeen recht voor derden belanghebbenden om in rechte op te komen tegen schending van het gemeenschapsrecht. De zogenoemde *actio popularis* of de „class action” wordt door het Hof niet erkend. In het arrest *Greenpeace Council e.a./Commissie* herinnert het Hof eraan dat „volgens

30 — Uit de aard der zaak gaat het daarbij steeds om beroepen van derden tegen een besluit van een — communautaire — overheid. Voor de onderhavige problematiek onderscheiden deze beroepen zich in wezen niet van procedures tussen particulieren.

vaste rechtspraak een vereniging die is opgericht ter behartiging van de collectieve belangen van een groep justitiabelen, niet kan worden geacht in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag [thans, na wijziging, artikel 230, vierde alinea, EG] individueel en rechtstreeks te worden geraakt door een handeling die de algemene belangen van die groep treft, en dus geen beroep tot nietigverklaring kan instellen wanneer de individuele leden dat ook niet kunnen”.³¹

71. Derden belanghebbenden hebben slechts procesbevoegdheid, indien een „beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortelijke wijze als de adressaat”.³² Deze rechtspraak leidt ertoe dat een organisatie als Greenpeace, die zich algemene milieubelangen aantrekt, geen procesbevoegdheid heeft. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld een vakbond of een ondernemersvereniging, ook al baseren deze zich op de omstandigheid, dat degenen die zij vertegenwoordigen, door het bestreden besluit individueel worden geraakt.

72. Het ligt anders indien een derde belanghebbende wel een concreet (economisch) belang kan aantonen. In diverse arresten heeft het Hof de positie van derde belanghebbenden verduidelijkt bij beschikkingen

van de Commissie op het gebied van staatssteun.³³ De beschikkingen krachtens artikel 88, lid 2, EG, raken, zo stelt het Hof, niet alleen de begunstigde onderneming individueel, doch ook de hiermee concurrerende ondernemingen die in het kader van die procedure een actieve rol hebben gespeeld, zulks voorzover de in de bestreden beschikking bedoelde steunmaatregel hun marktpositie wezenlijk heeft beïnvloed. Bovendien heeft het Hof erkend, dat bepaalde verenigingen van marktdeelnemers, die actief aan de procedure van artikel 88, lid 2, EG hebben deelgenomen, door een dergelijke beschikking ook individueel worden geraakt, voorzover zij worden beïnvloed in hun positie van onderhandelaar. De eisen die het Hof in deze arresten stelt zijn van tweeërlei aard. Ten eerste moet er sprake zijn van een concreet economisch belang, ten tweede moet een belanghebbende derde reeds in de eerdere precontentieuze fase gebruik hebben gemaakt van zijn mogelijkheden de besluitvorming te raken. Ik wijs er nog op dat in deze specifieke situatie de ondernemersvereniging wel ontvankelijk is.

73. Ook waar het gaat om verordeningen kan een particulier ontvankelijk zijn. In dit verband verschaft het arrest Timex³⁴, op het gebied van de anti-dumping, enige duidelijkheid. Het betrof een beroep tot nietigverklaring van een verordening, houdende een anti-dumpingrecht op mechanische polshorloges uit de Sovjet Unie. De

31 — Arrest van 2 april 1998 (C-321/95 P, Jurispr. blz. I-1651, punt 14).

32 — Punt 7 van het arrest Greenpeace (aangehaald in voetnoot 31).

33 — Zie met name de arresten van 28 januari 1986, Cofaz (169/84, Jurispr. blz. 391); 2 februari 1988, Van der Kooy (67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219), en 23 mei 2000, Comité d'entreprise de la Société française de production e.a. (C-106/98 P, Jurispr. blz. I-3659 punten 40 e.v.).

34 — Arrest van 20 maart 1985 (264/82, Jurispr. blz. 849).

litigieuze verordening trof Timex in het bijzonder aangezien, zo stelt het Hof, Timex de voornaamste fabrikant van mechanische horloges in de Gemeenschap was en bovendien de enig overgebleven fabrikant in het Verenigd Koninkrijk. Ook hier speelt mee dat Timex in een eerdere fase van de besluitvorming een klacht had gedeponneerd.

74. Het bijzondere belang van een derde, dat deze onderscheidt van anderen, wordt in de rechtspraak vrij eng geïnterpreteerd. Een goed voorbeeld vind ik het recente arrest van het Gerecht in de zaak *Sociedade Agrícola dos Arinhos e.a./Commissie*.³⁵ In deze zaak ging het om het beroep van een aantal Portugese fokkers van vechstieren tegen het uitvoerverbod van runderen dat was ingesteld bij een beschikking van de Commissie in verband met de BSE-problematiek. Het beroep werd niet-ontvankelijk verklaard, aangezien de fokkers van vechstieren zich niet onderscheiden van andere relevante marktdeelnemers. Ook deze fokkers hadden bij de voorafgaande besluitvorming een klacht ingediend.

75. Uit de weergave van deze rechtspraak leid ik het volgende af. Een derde heeft toegang tot de gemeenschapsrechter, indien hij een concreet economisch belang kan aantonen dat hem bovendien nog onderscheidt van andere marktdeelnemers. Bovendien wordt van hem verlangd dat hij eerst van andere rechtsingangen gebruik

heeft gemaakt, zoals in voorkomend geval van een recht om te klagen.

76. Naar mijn oordeel zal het nationale recht onder deze omstandigheden ook een rechtsgang moeten openstellen voor een derde belanghebbende, indien hij wordt geschaad door de schending van een bepaling uit een communautaire verordening. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat het belang dat hij aantoont een belang is dat de verordening beschermt. Ook vloeit uit het gemeenschapsrecht voort dat degene die een procedure instelt niet mag worden gediscrimineerd ten opzichte van degene die een procedure instelt in een soortgelijk, doch zuiver nationaal geschil. Het nationale procesrecht mag verlangen dat hij een concreet economisch belang kan aantonen dat door een verordening wordt beschermd en dat hem onderscheidt van andere marktdeelnemers. Ook mag het nationale procesrecht verlangen dat de derde belanghebbende eerst van andere rechtsingangen gebruik heeft gemaakt.

77. Indien het nationale procesrecht niet voldoet aan de in het vorige punt genoemde eisen wordt het door het gemeenschapsrecht opzij gezet.

78. Onder de omstandigheden die zich voordoen in het hoofdgeding en die ik in deze conclusie eerder heb geschetst, betekent dit dat het nationale recht aan een partij als Muñoz toegang moet bieden tot de rechter in een civiele procedure tegen een concurrent wegens schending van het bepaalde in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2200/96.

³⁵ — Arrest Gerecht van 7 februari 2001 (T-38/99—T-50/99, jurispr. blz. II-585).

V — Conclusie

79. Op grond van de bovenstaande overwegingen stel ik voor dat het Hof als volgt antwoordt op de vraag van de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division):

„Artikel 3, lid 1, van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit maakt deel uit van de nationale rechtsorde en werkt tussen burgers onderling. Een particulier kan aan deze bepaling het recht ontlelen dat een andere particulier de bepaling naleeft. Wel moet daarvoor een verband bestaan tussen het belang dat hij inroept en de bescherming die een bepaling van een verordening biedt. Uit het gemeenschapsrecht vloeit voort dat degene die schade lijdt door een overtreding van een bepaling in een verordening de mogelijkheid moet hebben de handhaving van deze bepaling bij de civiele rechter te bewerkstelligen. Een lidstaat is verplicht een derde belanghebbende hiertoe toegang te verlenen tot de nationale rechter. Het nationale procesrecht mag verlangen dat deze een concreet economisch belang kan aantonen dat door een verordening wordt beschermd en dat hem onderscheidt van andere marktdeelnemers. Ook mag het nationale procesrecht verlangen dat de derde belanghebbende eerst van andere rechtsingangen gebruik heeft gemaakt. De rechtsbescherming die het nationale procesrecht biedt mag niet slechter zijn dan de rechtsbescherming die bestaat voor een procedure in een zuiver nationaal geschil.”