

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L.A. GEELHOED

fremSAT den 13. december 2001¹

I — Indledning

1. Under denne sag har Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Det Forenede Kongerige) forelagt et spørgsmål om fortolkningen af en bestemmelse i Rådets forordning (EF) nr. 2200/96 af 28. oktober 1996 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager².

2. Det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt Domstolen, er principielt og går videre end den særlige problematik vedrørende den fælles markedsordning for frugt og grøntsager. Kernen i spørgsmålet er, om — og i bekræftende fald under hvilke omstændigheder — en borger under et civilt søgsmål kan opnå, at en anden borger overholder fællesskabsretten, selv om et offentligt kontrolorgan ikke finder anledning til at skride ind over for en tilsidesættelse heraf. Mere specifikt drejer sagen sig om tilsidesættelsen af en bestemmelse i en fællesskabsforordning.

3. Det forelagte spørgsmål drejer sig i det væsentlige om fællesskabsrettens gennemslagskraft i national ret inden for områder, som stadig i væsentlig grad er reguleret i national ret, såsom gennemførelsen af forordninger og muligheden for at anlægge sag ved domstolene. Da Domstolen er enekompetent til at fortolke fællesskabsretten, påhviler det den at præcisere de krav, som fællesskabsretten stiller til national ret. Det betyder bl.a., at den må besvare spørgsmålet om, hvorvidt borgere, som lider skade ved en anden borgers tilsidesættelse af fællesskabsretten, efter nationale processuelle regler under visse omstændigheder skal have mulighed for at anlægge sag ved domstolene.

II — De relevante retsfor skrifter

Fællesskabsret

4. Sagen drejer sig i det væsentlige om nogle forordninger, som er vedtaget på grundlag af artikel 36 EF og 37 EF. Ved

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 297, s. 1.

forordningerne er indført en fælles markedsordning for landbrugsprodukter, navnlig sektoren for frugt og grøntsager. Forordningerne er udstedt på to niveauer. Rådet har fastsat en grundforordning, mens Kommissionen i medfør af de beføjelser, som er tillagt den ved rådsforordningen, har fastsat detaljerede kvalitetsnormer for bestemte sorter af frugt og grøntsager. Disse kvalitetsnormer indeholder bl.a. bestemmelser om mærkningen, herunder om sortnavne.

5. Ifølge artikel 2, stk. 1 og 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager³ er bestemte produkter, som skal leveres til forbrugeren i frisk tilstand, herunder druer til spisebrug, undergivet fællesskabsretlige normer, som i det følgende benævnes kvalitetsnormer.

6. Denne forordning blev med virkning fra den 1. januar 1997 afløst af forordning nr. 2200/96. Det retlige grundlag for de normer for spisedruer, som Kommissionen fastsatte ved forordning nr. 1730/87 (jf. i det følgende), blev dog ikke ophævet.

7. Ifølge tredje betragtning til forordning nr. 2200/96 tilsigter fællesskabslovgiver med ordningen for kvalitetsnormer dels at fastlægge »en referenceramme, der bidrager til loyal samhandel og markedsgennemsigtighed, ligesom ordningen betyder, at produkter, der ikke er af tilfredsstillende kvalitet, fjernes fra markedet«. Overholdelsen af disse normer skal således medvirke til at gøre selve produktionen mere rentabel⁴.

8. Kvalitetsnormerne for spisedruer blev fastlagt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1730/87 af 22. juni 1987 om fastsættelse af kvalitetsnormer for druer⁵. Disse normer fastsætter de kvalitetskrav, som druer skal opfylde efter klargøring og emballering. Ifølge bilagets afsnit VI, punkt B, skal hver engroseballage af druer være forsynet med en angivelse af druesortens navn, anført med bogstaver, som er letlæselige, ikke kan udviskes, og som er synlige udefra. Bilaget indeholder også en liste med sortnavne. Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 93/91 af 15. januar 1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 1730/87 for så vidt angår sortslisterne⁶ blev sorten »Superior seedless« tilføjet på listen over sortnavne.

9. Der blev efterfølgende foretaget yderligere en række ændringer af forordning nr. 1730/87, som har relevans for sagen.

4 — Forordning nr. 1035/72 indeholdt en tilsvarende begrundelse for ordningen med kvalitetsnormer.

5 — EFT L 163, s. 25.

6 — EFT L 11, s. 13.

3 — EFT 1972 II, s. 423.

Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 291/92 af 6. februar 1992⁷ blev det bestemt, at sortslisten fremover skulle anses for at være »ikke udtømmende«. Formålet med denne ændring er ifølge første betragtning, at »det [klart bør] fremgå, at disse normer gælder for alle sorter af spisedruer, der er bestemt til konsum i Fællesskabet«. Herved blev der gjort en ende på den tidligere bestående tvivl om — som fandtes, så længe listen endnu var udtømmende — hvorvidt druesorter, som ikke var optaget på listen, helt faldt uden for kvalitetsnormernes anvendelsesområde. Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 888/97 af 16. maj 1997⁸ blev en række bestemmelser vedrørende normerne for friske frugter og grøntsager ændret, navnlig vedrørende identifikationen af pakkeren og/eller afsenderen og vedrørende produktets oprindelse.

skal med letlæselig og synlig skrift være anbragt på en af emballagens sider, enten som et direkte påtryk, der ikke kan slettes, eller som en etiket, der indgår i selve pakken eller er solidt fastgjort til denne.

[...]

Artikel 6

Tilbydes produkterne i detailhandelen i emballage, skal de angivelser, som er fastsat med hensyn til mærkning, være anbragt tydeligt og letlæseligt.

10. Artikel 5 og 6 i forordning nr. 2200/96⁹ bestemmer:

[...]

»Artikel 5

1. De angivelser, som i henhold til normerne kræves med hensyn til mærkning,

Produkterne kan tilbydes uden emballage, såfremt detailhandleren forsyner de til salg udbudte produkter med et skilt, som med meget tydelig og letlæselig skrift angiver de i normerne foreskrevne oplysninger vedrørende:

7 — EFT L 31, s. 25.

8 — EFT L 126, s. 11.

9 — Som tidligere var artikel 6 og 7 i forordning nr. 1035/72.

— SORT

— produktets oprindelse

National ret

— klasse.«

11. Ordningen med kvalitetsnormer gælder for alle stadier i produktets omsætning, og indehaveren af produktet er ansvarlig for, at normerne overholdes. Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2200/96 indeholder følgende forpligtelse, som sagsøgeren under sagen har rejst krav om overholdelse af:

12. Horticultural Marketing Inspectorate¹¹ er det kompetente kontrolorgan i Det Forenede Kongerige i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i artikel 8 i forordning nr. 1035/72, respektivt artikel 7 i forordning nr. 2200/96. Det henhører under Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Fødevarer. Horticultural and Agricultural Act 1964 (med senere ændringer) fastsætter strafferetlige sanktioner for at bringe produkter i omsætning, der ikke opfylder Fællesskabets kvalitetsnormer.

III — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

»Indehavere af produkter, som der er fastsat normer for, må kun udstille disse produkter med henblik på salg, udbyde dem til salg, sælge, levere eller i øvrigt bringe dem i handelen inden for Fællesskabet, såfremt de er i overensstemmelse med disse normer. Produktindehaveren er ansvarlig for overensstemmelse med normerne.

Faktiske omstændigheder

13. Sagsøgerne i hovedsagen, Antonio Muñoz y Cia SA og Superior Fruiticola SA (herefter under ét »Muñoz«), som er etableret i Spanien, dyrker og sælger druer i engros. Siden 1987 har de solgt udbyttet af høsten til bl.a. Det Forenede Kongerige.

[...] ¹⁰ «

14. De sagsøgte i hovedsagen er Frumar Ltd og dennes moderselskab, Redbridge

10 — Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1035/72 indeholdt en tilsvarende bestemmelse.

11 — Inspektionstjeneste for markedsføring af landbrugsprodukter.

Produce Marketing Ltd (herefter under ét »Frumar«). Frumar driver virksomhed med import af frugt og grøntsager til Det Forenede Kongerige og sælger bl.a. til store detailhandlere som Tesco, Asda og Sainsbury.

17. Muñoz har flere gange protesteret over Frumars fejlagtige mærkning af produkter over for Horticultural Marketing Inspectorate, som imidlertid ikke har truffet nogen foranstaltninger på foranledning heraf.

15. Tvisten i hovedsagen vedrører druer og navnlig spisedruer, som er betegnet med sortsnavnet »Superior seedless«. Superior seedless er en af de dyreste hvide druesorter uden kerner, som sælges i Det Forenede Kongerige. Handelsværdien af denne druesort forøges yderligere ved, at den sælges tidligt på sæsonen, idet druerne kommer på markedet på et tidspunkt, hvor der endnu ikke kan købes andre druer af første kvalitet uden kerner. Muñoz dyrker og sælger denne sort.

Hovedsagen

18. I 1998 anlagde Muñoz sag mod Frumar ved High Court of Justice (England & Wales) på grund af Frumars tilsidesættelse af forordning nr. 1035/72 og nr. 2200/96.

16. Frumar sælger tidligt på sæsonen hvide druer uden kerner på det britiske marked under navnene »White seedless« og »Sult«. Disse druer indkøbes af en anden spansk virksomhed end Muñoz¹². Det fremgår af en sagkyndig undersøgelse, som blev foretaget på foranledning af Muñoz, at de i sagen omhandlede druer var af sorten »Superior seedless«. Frumar har anerkendt resultatet af denne undersøgelse, men kun for så vidt angår hovedsagen.

19. Ved kendelse af 26. marts 1999 frifandt High Court of Justice (England & Wales) de sagsøgte. Frifindelsen var begrundet med, at Muñoz ikke efter de pågældende fællesskabsforordninger har ret til at anlægge et civilt søgsmål under henvisning til, at forordningerne er tilsidesat, selv om Frumar rent faktisk havde tilsidesat dem.

12 — Endvidere sælger Frumar en hvid spisedrue uden kerner af første host i Det Forenede Kongerige under navnet »Coryn«, som selskabet indkøber hos en tredje spansk virksomhed. Indførslen af disse druer blev indstillet inden påbegyndelsen af hovedsagen.

20. Under appelsagen ved Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) har Muñoz gjort gældende, at High Courts afgørelse på dette punkt er fejlagtig.

Det præjudicielle spørgsmål

21. Ved kendelse af 14. juni 2000, som er indgået til Domstolens Justitskontor den 26. juni 2000, har Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

»Påhviler der i henhold til forordning (EF) nr. 2200/96 [og påhvilede der i henhold til forordning (EØF) nr. 1035/72, da den var gældende] personer, der handler med en bestemt frugt eller grøntsag inden for Fællesskabet, en retlig forpligtelse til at overholde de i kvalitetetsnormen for denne frugt eller grøntsag indeholdte bestemmelser vedrørende sortsnavnet, som en national domstol skal håndhæve i et civilt søgsmål rejst af en person, som er en større fællesskabsproducent af den pågældende frugt eller grøntsag?«

IV — Gennemgang

Indledende bemærkninger

22. Som anført i indledningen går det forelagte spørgsmål videre end den særlige

problematik vedrørende den fælles markedsordning for frugt og grøntsager og angår fællesskabsrettens anvendelse på områder, der stadig overvejende henhører under national ret. Jeg skal behandle spørgsmålet i følgende underpunkter:

— Har en borger efter en fællesskabsforordning krav på, at en anden borger overholder forordningens bestemmelser?

— Er det i bekræftende fald en betingelse efter fællesskabsretten, at dette krav kan håndhæves?

— I hvilket omfang er det i bekræftende fald en betingelse efter fællesskabsretten, at der efter national ret er mulighed for at anlægge sag ved domstolene?

23. Det første underpunkt har nøje sammenhæng med princippet om forordningers direkte virkning. Ifølge artikel 249 EF er forordninger bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. I overensstemmelse hermed pålægger forord-

ninger borgerne offentligretlige forpligtelser over for myndighederne, som har direkte virkning, ligesom de giver borgerne rettigheder over for myndighederne. Den foreliggende sag drejer sig om, i hvilket omfang forpligtelserne også gælder i forholdet mellem borgerne indbyrdes. Spørgsmålet er med andre ord, i hvilket omfang forpligtelsen over for myndighederne også gælder over for tredjemand — og omvendt — og i hvilket omfang tredjemand kan støtte ret på en forordning for at forhindre en borger i at tilsidesætte dennes bestemmelser.

Domstolen at angive, hvilke krav fællesskabsretten på dette punkt stiller til national procesret. Nærmere bestemt drejer det sig om, under hvilke omstændigheder en berørt tredjemand har mulighed for at anlægge sag ved domstolene for at gennemtvunge efterlevelsen af en fællesskabsbestemmelse af offentligretlig karakter. I denne forbindelse skal jeg ikke blot behandle spørgsmålet, om tredjemand skal godtgøre at have en faktisk interesse, men også, om han først skal have udnyttet andre muligheder for at sikre overholdelsen, f.eks. indgivelse af en klage til den pågældende medlemsstats kontrolorgan.

24. Det andet underpunkt drejer sig om overholdelse af forordningsbestemmelser. Medlemsstaterne har oprettet kontrolorganer til opfyldelse af deres forpligtelser og har, uafhængigt heraf, til opgave at sørge for forordningernes overholdelse. De kan inden for fællesskabsrettens grænser frit træffe bestemmelse om fastsættelse af sanktioner for tilsidesættelse af fællesskabsretten, og de kan efter omstændighederne også bestemme, at der ikke skal pålægges nogen sanktioner. I hvilket omfang kan en privatretlig overholdelse af forordningen ved, at en borger iværksætter et civilt søgsmål, anses for et anvendeligt, eller endog nødvendigt, supplement til den offentligretlige håndhævelse?

26. Det betyder dog ikke, at forordning nr. 2200/96's formål og indhold og de på grundlag heraf fastsatte kvalitetsnormer ikke har nogen betydning for besvarelsen. Det må navnlig fastslås i den foreliggende sag, om det er et af formålene med kvalitetsnormer for frugt og grøntsager (navnlig) at beskytte konkurrerende virksomheder, og om de også rent faktisk kan sikre en sådan beskyttelse. Det forelagte spørgsmål må besvares inden for rammerne af forordningens formål og indhold.

Rammerne: forordning nr. 2200/96's formål og indhold

25. Det tredje underpunkt vedrører adgangen til at anlægge sag ved domstolene. Borgeres adgang til at anlægge sag ved domstolene er i første række reguleret af nationale processuelle regler. Det påhviler

27. Ved forordning nr. 2200/96 indføres der bl.a. et system med fællesskabsretlige

kvalitetsnormer for frugt og grøntsager. Disse normer gælder for alle spisedruer, der tilbydes forbrugerne til direkte konsum. Systemet er bl.a. kendetegnet ved, at frugt og grøntsager — i denne sag spisedruer — skal betegnes i handelen med deres eget sortsnavn. Det fremgår endvidere af forordning nr. 1730/87, at druesorter, som er nævnt i forordningens bilag, skal forhandles under det navn eller et af de synonymer, som er angivet i bilaget. Som Kommissionen med rette har anført i sit skriftlige indlæg, gælder disse forpligtelser allerede fra det tidspunkt, da produkterne forlader produktionsområdet, og de gælder for alle omsætningstrin. Det fremgår af artikel 6 i forordning nr. 2200/96, at forpligtelsen til angivelse af sortsnavnet gælder selv i det tilfælde, hvor druerne tilbydes en detailhandler i uemballeret stand. Indehaveren af produkterne — dvs. i denne sag Frumar — er ansvarlig for normernes overholdelse, således som det er angivet i forordningens femte betragtning.

navne, hvilket forringer gennemsigtigheden på markedet for spisedruer og vanskeliggør virksomheden i distributionsleddene. Her ved er der blevet påført Muñoz en skade. Court of Appeal (England & Wales) synes dog ikke at være overbevist herom. Så vidt jeg kan forstå af den forelæggende rets betragtninger, er det dens opfattelse, at den omstændighed, at den samme druesort udbydes under forskellige navne, ikke nødvendigvis påvirker salget, da druenavne ikke er alment bekendt hos forbrugerne. Uanset hvorledes dette forholder sig, vanskeliggør det anførte i hvert fald efter min opfattelse distributionen og kan påføre Muñoz et tab.

28. Tilsidesættelsen af mærkningsforpligtelsen og andre forpligtelser efter forordningen, såsom forpligtelsen til klassificering i kvalitetsklasser, kan være til skade såvel for forbrugerne som for konkurrerende virksomheders interesser. Muñoz har i sit skriftlige indlæg forklaret, hvorledes selskabet har en konkret interesse i, at dets konkurrent, som i denne sag er Frumar, overholder kvalitetsnormerne. Frumars handle måde fører nemlig til, at den samme druesort omsættes i handelen under flere

29. Det er herefter et spørgsmål, om dette tab skyldes tilsidesættelsen af en interesse, som forordningen tilsigter at beskytte. For at besvare dette spørgsmål skal jeg i første omgang undersøge dels forordningens formål, dels formålene med og indholdet af den fælles landbrugspolitik og af de fælles markedsordninger, som udgør en væsentlig bestanddel af denne politik.

30. Formålene med de fælles kvalitetsnormer er angivet i tredje betragtning til forordning nr. 2200/96. Heraf har Muñoz i sit skriftlige indlæg draget den slutning, at

systemet med kvalitetsnormer for frugt og grøntsager har til formål at beskytte såvel udbyderne som forbrugerne af frugt og grøntsager. Jeg er enig i denne slutning: Blandt de nævnte tre formål skal loyalitet i samhandelen navnlig beskytte udbyderne, mens formålet om at fjerne produkter fra markedet, der ikke er af tilfredsstillende kvalitet, navnlig tilsigter at beskytte forbrugeren. Markedsgennemsigtighed er i begges interesse.

31. Kommissionen har også henvist til forordningens tyvende betragtning, hvori det udtales, at »den fælles markedsordnings bestemmelser skal overholdes af alle de erhvervsdrivende, de gælder for, da deres virkning ellers fordrejes [...]«. Som Kommissionen med rette har anført, er systemet med kvalitetsnormer kun effektivt, såfremt normerne anvendes på alle omsætningstrin.

32. Forordningens formål skal naturligvis vurderes på baggrund af formålene med den fælles landbrugspolitik, som er angivet i artikel 33 EF. Den heri indeholdte opregning af forskellige formål af såvel social som økonomisk karakter giver ikke i sig selv nogen videre holdepunkter for besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål,

men det kan dog udledes af den, at beskyttelsen af forbrugerne — som ikke er nævnt i artikel 33 EF — ikke kan være det eneste hovedformål med den fælles markedsordning for frugt og grøntsager.

33. Der er oprettet markedsordninger inden for en række sektorer til gennemførelse af formålene med den fælles landbrugspolitik. Disse markedsordninger skaber i første række retlige forbindelser mellem producenter og forhandlere af landbrugsprodukter, på den ene side, og fællesskabs- og nationale myndigheder, på den anden side. Markedsordningerne angår dog også forbindelsen mellem producenter og forhandlere indbyrdes. Det mest illustrerende eksempel på denne »horizontale« virkning er, så vidt jeg kan se, kvoteordningerne, som udgør en del af de fælles markedsordninger. Således bestemmer den fælles markedsordning for sukker¹³, at medlemsstaterne kan overdrage sukkerkvoter fra en virksomhed til en anden. Det siger sig selv, at overdragelsen af en kvote fra en virksomhed til en anden direkte berører forholdet mellem disse. Det samme gælder for overdragelsen af en mælkekvote¹⁴ i forbindelse med overdragelsen af en mælkeproducerende bedrift. Den kvote, som står til rådighed for denne bedrift, over-

13 — Se artikel 12 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1).

14 — Se artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28.12.1992 om opkrævning af en tillægsafgift for mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1).

drages sammen med bedriften til den producent, som overtager den, efter de bestemmelser, som fastsættes af medlemsstaten. Også et system med kvalitetsnormer berører efter min opfattelse forholdet mellem virksomheder. Et sådant system regulerer nemlig direkte konkurrenceforholdene inden for en bestemt sektor, da det fastlægger betingelser for virksomhedernes markedsadfærd.

34. En anden faktor, som jeg finder er af betydning for sagen, er den omstændighed, at markedsordningerne indeholder detaljerede bestemmelser, som nøje fastlægger producenters og forhandlers forpligtelser. Hermed har de mulighed for præcis at vide, hvilke normer de skal overholde. Desuden indeholder systemet kun få undtagelser, der beror på omstændigheder, som ligger inden for producenterne og forhandlerne egen sfære. Ofte anerkendes kun force majeure som undtagelsesgrund.

35. Forordning nr. 2200/96 og de heri indeholdte kvalitetsnormer for spisedruer har altså (blandt andet) til formål at sikre en loyal samhandel. Hermed regulerer den også forholdet mellem producenter og forhandlere indbyrdes. Endvidere er indholdet af forpligtelserne efter forordningen nøje fastlagt og uden undtagelser.

36. Heraf følger, at en forhandler har en berettiget interesse efter forordningen i, at andre forhandlere overholder kvalitetsnormerne. Det er dog et spørgsmål, om en forhandler såsom Muñoz også efter forordningen har krav på, at konkurrenter overholder forordningen, og om han kan gøre dette krav gældende over for sine konkurrenter. Besvarelsen af dette spørgsmål udgør kernen i mit forslag til afgørelse.

Første punkt: forordningers umiddelbare anvendelighed og retten til at kræve dem overholdt på horisontalt plan

37. Domstolen har ofte og ud fra forskellige synsvinkler udtalt sig om spørgsmålet vedrørende fællesskabsbestemmelers direkte virkning. Om en fællesskabsbestemmelse har direkte virkning, afhænger i første række af dens indhold, hvorved Domstolen dog naturligvis også tager hensyn til dens rækkevidde. Sagt i korthed kan bestemmelser i den primære og afledte fællesskabsret have direkte virkning, hvis de er utvetydige, præcise og ubetingede. En borger kan påberåbe sig sådanne bestemmelser for de nationale domstole, uden at der kræves nærmere gennemførelsesbestemmelser¹⁵.

¹⁵ — Se f.eks. den nyligt afsagte dom af 18.10.2001, sag C-441/99, Gharehveran, Sml. I, s. 7687.

38. Efter min opfattelse er der ikke tvivl om, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2200/96 efter sit indhold har direkte virkning. Bestemmelsen er ubetinget og tilstrækkelig præcis, og den kræver ingen nationale gennemførelsesforanstaltninger for at kunne påberåbes over for borgerne. Desuden har Domstolen allerede fastslået i *Apple and Pear Development Council-dommen*¹⁶, at forordningerne om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager har direkte virkning.

39. Spørgsmålet om den direkte virkning vedrører såvel retsforholdet mellem borgerne og myndighederne som mellem borgerne indbyrdes. Spørgsmålet i den foreliggende sag vedrører retsforholdet mellem borgerne indbyrdes. Det vedrører dermed det spørgsmål, der i retslitteraturen hyppigt betegnes som fællesskabsrettens direkte horisontale virkning. I retspraksis har sondringen mellem den direkte horisontale virkning og den direkte vertikale virkning kun betydning i forbindelse med direktiver og ikke i forbindelse med umiddelbart anvendelige bestemmelser (såsom forordninger).

40. Jeg skal først omtale retspraksis vedrørende direktiver. Domstolen har udtalt sig talrige gange vedrørende direktivers direkte virkning. Kernen i denne praksis

er, at der kan støttes ret på direktiver i forhold til myndigheder, men ikke i forhold til andre borgere. Dette har Domstolen begrundet på følgende måde¹⁷: Direktiver er bindende ifølge artikel 249 EF, men kun for enhver af de medlemsstater, som det er rettet til. Domstolens praksis skal forhindre, at en medlemsstat kan drage fordel af at tilsidesætte fællesskabsretten. Det ville nemlig være uantageligt, at en medlemsstat, som fællesskabslovgiver har pålagt at vedtage visse bestemmelser, der regulerer forholdet til borgerne, og som tillægger disse visse rettigheder, kunne berøve dem rettighederne ved ikke at efterkomme sine forpligtelser. På den anden side kan et direktiv ikke i sig selv pålægge borgere nogen forpligtelser og kan derfor ikke som sådan påberåbes i forhold til borgerne. Domstolen foretager derpå en sammenligning med forordninger, i hvilken forbindelse den fremhæver, at såfremt man anerkendte, at direktiver havde horisontal virkning, ville det være ensbetydende med »at [...] tillægge [...] Fællesskabet beføjelser til at udstede regler, der direkte skaber forpligtelser for [borgerne], selv om en kompetence hertil kun tilkommer Fællesskabet med dets kompetence til at udstede forordninger«¹⁸.

41. Hermed fastslår Domstolen i realiteten, at en bestemmelse i en forordning har direkte virkning mellem borgere. Allerede

17 — Den vigtigste dom på dette område er dom af 14.7.1994, sag C-91/92, *Faccini Dori*, Sml. I, s. 3325, præmis 20 ff. Praksis er stadfæstet bl.a. i dom af 26.9.2000, sag C-443/98, *Unilever*, Sml. I, s. 7535.

18 — Jf. præmis 24 i *Faccini Dori*-dommen (som er nævnt ovenfor i fodnote 17).

i en dom af 14. december 1971¹⁹ fastslog Domstolen dog, at »[d]et er en følge af enhver forordnings karakter og funktion i Fællesskabets retskildesystem, at den har umiddelbare virkninger og som sådan er egnet til at give borgerne rettigheder, som de nationale retter skal beskytte«.

42. Hvad angår dette spørgsmål har Muñoz ret, når selskabet i sit skriftlige indlæg erklærer, at fællesskabslovgiver ved at udstede en forordning og ikke et direktiv tilsigter at pålægge de handlende forpligtelser til at afholde sig fra en adfærd, der kan have en negativ indflydelse på handelen. Hovedformålet er derfor ikke at pålægge medlemsstaterne at indføre et kontrolsystem.

43. Domstolens praksis om den direkte virkning af selve EF-traktatens bestemmelser fjerner enhver tvivl om, at en forordning har virkning i forholdet indbyrdes mellem borgere. Jeg skal i så henseende navnlig henvise til Angonese-dommen²⁰, hvori Domstolen kom til den konklusion, at forbuddet i artikel 39 EF mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet også gælder for borgerne. Domstolen støtter denne konklusion bl.a. på den betragtning, at princippet om forbud mod forskels-

behandling er formuleret i generelle vendinger og ikke specielt er rettet til medlemsstaterne. Sagen drejede sig om, hvorvidt der var udøvet forskelsbehandling på grund af en betingelse, som en bestemt arbejdsgiver havde stillet i forbindelse med ansættelsen. Heller ikke den omstændighed, at visse bestemmelser i traktaten formelt er rettet til medlemsstaterne, udelukker, at de samtidig kan skabe rettigheder for borgerne, som har en interesse i at sikre overholdelsen af de deri fastsatte forpligtelser.

44. Angonese-dommen bygger på Domstolens tidligere retspraksis vedrørende arbejdsvilkår. Allerede i Walrave²¹ og Bosman-dommene²² fastslog Domstolen, at »da arbejdsvilkårene i de forskellige medlemsstater snart reguleres ved bestemmelser af lovgivnings- eller anordningsmæssig karakter, snart ved aftaler og andre retsakter, der er indgået eller vedtaget af borgerne, ville en begrænsning af forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet til offentlige retsakter skabe en fare for uligheder ved anvendelsen af forbuddet«²³. Også Domstolens dom i Dansk Supermarked-sagen indeholder en klar udtalelse om traktatbestemmelser direkte virkning: »Aftaler mellem privat[personer] [kan] i intet tilfælde [...]

19 — Sag 43/71, *Politi mod Italien*, Sml. 1971, s. 319, org.ref.: Rec. s. 1039.

20 — Dom af 6.6.2000, sag C-281/98, Sml. I, s. 4139.

21 — Dom af 12.12.1974, sag 36/74, Sml. s. 1405, præmis 19.

22 — Dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Sml. I, s. 4921, præmis 84.

23 — Citatet er dog taget fra Angonese-dommen (som er nævnt ovenfor i fodnote 20).

medføre en undtagelse fra traktatens ufravigelige bestemmelser om frie varebevægelser»²⁴. Med denne retspraksis har Domstolen fastslået, at fællesskabsretten også uden for konkurrencereglerne griber direkte ind i private retsforhold.

45. En umiddelbart anvendelig bestemmelse i fællesskabsretten har derfor normal virkning mellem borgerne. Hermed er det for mig at se samtidig klart, at — bortset fra, hvad der gælder for direktiver — forskellen mellem horisontal og vertikal virkning ikke er nogen meningsfuld sontring. Jeg vil da gå et skridt videre og sige, at det er et spørgsmål, om begrebet direkte virkning overhovedet har betydning i forbindelse med bindende bestemmelser i forordninger, såsom artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2200/96. Sådanne bestemmelser udgør en bestanddel af national ret og gælder derfor også for private retsforhold²⁵.

46. Spørgsmålet er herefter, hvilken betydning denne konstatering har i forbindelse med sontringen for forordningsbestemmelser. Som Kommissionen med rette har anført i sit skriftlige indlæg, betyder konstateringen ikke, at enhver bestemmelse i en forordning skaber rettigheder for borgerne, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole²⁶.

47. Det må afgøres efter det konkrete tilfælde, om en borger kan støtte ret på en bestemmelse i en forordning. Det er i den forbindelse uden betydning, om den pågældende påberåber sig sin ret under en sag mod myndighederne eller mod en anden borger. Der må i begge tilfælde ses på, om bestemmelsen efter sit indhold og sin rækkevidde beskytter de interesser, som borgeren påberåber sig. Der skal være en forbindelse mellem den interesse, som borgeren påberåber sig, og den beskyttelse, som en forordningsbestemmelse giver. Jeg er her af den opfattelse, at der ikke må stilles alt for strenge krav til karakteren af denne forbindelse. For det første forfølger en forordningsbestemmelse ofte flere hensyn. Det gælder f.eks. artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2200/96, der tilsigter såvel en loyal samhandel som at beskytte forbrugerne. For det andet vil det skade forordningernes direkte virkning at stille for strenge krav.

48. Såfremt disse betragtninger anvendes i hovedsagen, er det for mig klart, at Muñoz kan påberåbe sig den direkte virkning af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2200/96. Som jeg har fastslået ovenfor i punkt 36, har Muñoz en af forordningen beskyttet interesse i, at forordningen overholdes af konkurrenter. Udtrykt i civile retlige termer kan Frumars tilsidesættelse af forordningen påtales af Muñoz som en ulovlig handling.

49. Min konklusion er følgende. Forordning nr. 2200/96 har bl.a. til formål at

24 — Dom af 22.1.1981, sag 58/80, Sml. s. 181, præmis 17.

25 — I sin artikel »Does direct effects still matter?« (*Common Market Law Review* 37, 2000, s. 1049-1069) erklærer s. Prechal, at sådanne bestemmelser er blevet »law of the land« og derfor skal anvendes som national ret.

26 — Kommissionen har baseret denne opfattelse på den analyse, som generaladvokat Warner foretog i sit forslag til afgørelse i Santillo-sagen, hvori der blev afsagt dom den 22.5.1980 (sag 131/79, Sml. s. 1585).

fremme en loyal samhandel og dermed at beskytte konkurrerende virksomheders rettigheder, hvis de lider skade ved en tilsidesættelse af forordningen. Forordningens artikel 3, stk. 1, er efter sit indhold ubetinget og tilstrækkelig præcis. Bestemmelsen udgør en bestanddel af den nationale retsorden og har virkning mellem borgere indbyrdes. Under disse omstændigheder har en borger efter fællesskabsretten krav på, at andre borgere overholder forordningsbestemmelsen. Hertil kræves dog, at der er en forbindelse mellem den interesse, som borgeren påberåber sig, og den beskyttelse, som forordningsbestemmelsen giver.

overholdelsen er fastlagt i national ret, som dog skal respektere de rammebetingelser, som er fastsat i fællesskabsretten. Disse rammebetingelser — som jeg skal komme ind på i det følgende — er en følge af kravet om fællesskabsrettens effektive virkning: Betingelsen for, at fællesskabsretten virker i praksis, er, at medlemsstaterne sikrer dens effektive overholdelse.

52. Forordningen indfører først og fremmest et system, der er forbundet med en offentligretlig overholdelse, som skal foretages af eller på medlemsstaternes ansvar. I den forbindelse skal jeg navnlig henvise til følgende bestemmelser i forordningen:

Andet punkt: overholdelsen

50. Efter at det således er fastslået, at en borger har sådanne rettigheder efter fællesskabsretten, er spørgsmålet, om de også kan gøres gældende. Spørgsmålet er med andre ord, om fællesskabsretten også kræver, at medlemsstaterne giver de berørte personer mulighed for at gennemtvinge overholdelsen af forordningens bestemmelser ved iværksættelse af et civilt søgsmål.

— Ifølge forordningens artikel 7 skal medlemsstaterne oprette et kontrolorgan.

— Ifølge artikel 38 er medlemsstaterne forpligtet til at udføre kontrol.

51. Det er overladt til medlemsstaterne at sikre overholdelsen af forordning nr. 2200/96. De nærmere betingelser for

— Ifølge forordningens artikel 50 er medlemsstaterne forpligtet til at træffe passende foranstaltninger til at straffe overtrædelser af forordningen og forebygge og bekæmpe svig.

I Det Forenede Kongerige påhviler forordningens overholdelse Horticultural Marketing Inspectorate, der er udpeget som kontrolorgan.

53. Forpligtelsen til at sikre forordningens overholdelse følger af fællesskabsrettens struktur — også helt uafhængigt af de omhandlede bestemmelser. Retsforskrifterne fastsættes på fællesskabsplan, mens udførelsen og overholdelsen påhviler medlemsstaterne. Fællesskabsinstitutionerne råder ikke over et tilstrækkeligt omfattende administrativt apparat. Desuden har Den Europæiske Union stadig kun i begrænset omfang fået overdraget kompetence på forvaltningsrettens og strafferettens område. Ifølge artikel 10 EF er medlemsstaterne forpligtet til at sikre gennemførelsen og overholdelsen af fællesskabsretten.

54. Medlemsstaterne råder over et skøn ved udførelsen af sine opgaver. Dette skøn er afgrænset på den ene side af de ovennævnte bestemmelser i forordningen og på den anden side af de krav, som fællesskabsretten stiller til overholdelsen af forordninger. Ifølge Domstolens faste praksis²⁷ er disse krav følgende: Overtrædelser af fæl-

lesskabsretten skal sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som der efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed. Sanktionsvalget tilkommer medlemsstaterne, men sanktionen skal ikke blot være effektiv og have en afskrækkende virkning, den skal også stå i rimeligt forhold til overtrædelser. Medlemsstaterne skal altså sørge for, at sanktionen ikke er urimelig hård og derigennem forstyrrer markedet. De skal endda under visse omstændigheder undlade at pålægge nogen sanktioner.

55. Som også Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, fremgår det ikke af selve forordningen, at de nationale myndigheders overholdelse heraf skal være den eneste kontrolmekanisme. Forordning nr. 2200/96 foreskriver med andre ord ikke noget overholdelsesmonopol, og et sådant kan heller ikke udledes af forordningens opbygning. Den omstændighed, at selve forordningen kun indeholder bestemmelser om den offentligtretlige overholdelse, ændrer ikke herved. Der gælder ikke noget princip i fællesskabsretten om, at en privatretlig overholdelse er udelukket, selv om en forordning kun indeholder udtrykkelige bestemmelser om offentligtretlig overholdelse. Her adskiller fællesskabsretten sig tilsyneladende fra britisk ret, som ikke — med visse undtagelser — giver mulighed for at gennemføre et civilt søgsmål, hvis der er fastsat straf for overtrædelse af en national lovbestemmelse²⁸.

27 — Jf. f.eks. dom af 10.7.1990, sag C-326/88, Hansen, Sml. I, s. 2911, præmis 17.

28 — Jeg tænker her på det tilfælde, hvor der foreligger en »breach of statutory duty«. Dette forbud anvendes dog ikke konsekvent i Det Forenede Kongerige ved tilsidesættelse af direkte anvendelig fællesskabsret. Se f.eks. dommen i sagen The Scotch Whisky Association mod J.D. Vintners (1997) Eu LR 446, 448 G-H.

56. De forpligtelser, som påhviler borgerne efter forordningens artikel 3, stk. 1, er velegnede til privatretlig overholdelse. Indholdet af disse forpligtelser er uden undtagelse præcist beskrevet. Selv om en myndighed i en af medlemsstaterne — som tilfældet er i den foreliggende sag med Horticultural Marketing Inspectorate — undlader en overholdelse, hvilke grunde der end måtte ligge bag, berettiger dette ikke en producent eller forhandler af frugt og grøntsager til at overtræde bestemmelserne og dermed til at tilføje tredjemand et tab. Jeg kan derfor heller ikke tilslutte mig den begrundelse, som High Court of Justice (England & Wales) har givet i sin dom i første instans, hvori den fremhævede Horticultural Marketing Inspectorates sagkyndighed og neutralitet, og at det ikke er dennes opgave at fremme en forhandlers interesser på bekostning af andre forhandlere. Efter High Courts opfattelse er forordningsbestemmelser ikke bestemt til at skulle håndhæves under en privatretlig tvist.

57. Jeg skal herefter behandle det ovenfor angivne spørgsmål om, hvorvidt det kræves efter fællesskabsretten, at medlemsstaterne giver berørte personer mulighed for at gennemtvinge overholdelsen af forordningsbestemmelser gennem et civilt søgsmål.

58. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg foretaget en sammenligning med konkurrenceretten. Inden for rammerne af

artikel 81 EF og 82 EF kan borgerne anlægge sag ved de nationale domstole mod andre borgere (for det meste virksomheder). En sådan privatretlig håndhævelse anses for et nyttigt og nødvendigt supplement til Kommissionens og medlemsstaternes håndhævelsesforanstaltninger. Det gælder også for overholdelsen af kvalitetsnormerne vedrørende frugt og grøntsager som de her i sagen omhandlede. Efter Kommissionens opfattelse må en borgers håndhævelse rettes mod en skadeforvoldende tilsidesættelse, f.eks. fordi tilsidesættelsen medfører illoyal konkurrence.

59. Ligesom Kommissionen finder jeg, at der er en parallel til artikel 81 EF og 82 EF. Det er ubestridt, at de nationale domstole har beføjelse til at anvende artikel 81, stk. 1, EF og artikel 82 EF under et civilt søgsmål mellem konkurrerende virksomheder. De nationale domstole har endog beføjelse til at fastslå den manglende retsvirkning af aftaler i henhold til artikel 81, stk. 2, EF. Disse beføjelser udgør en parallel til Kommissionens (og de nationale konkurrencemyndigheders) håndhævelsesbeføjelser²⁹.

60. Jeg kan ikke se, hvorfor en virksomhed ikke skulle kunne anlægge et civilt søgsmål, hvis den mener at have lidt et tab ved, at en konkurrerende virksomhed har tilsidesat

29 — Jf. f.eks. forslag til afgørelse fra generaladvokat Van Gerven i Delimitis-sagen (sag C-234/89, dom af 28.2.1991, Sml. I, s. 935).

artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2200/96. Artikel 3, stk. 1, kan uden videre anvendes af de nationale domstole. Som anført ovenfor i punkt 55, er indholdet af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2200/96 præcist beskrevet, og den omstændighed, at kontrolorganet ikke overholder bestemmelsen, giver ikke en producent eller forhandler ret til at overtræde den. I så henseende udgør den civile dommers håndhævelse, ligesom det gælder inden for konkurrenceretten, et nyttigt og nødvendigt supplement til den overholdelse, som foretages af det kontrollerende organ, hvilket organ i denne sag er nationalt. Det er nemlig uantageligt, at en borger, som har rettigheder efter en forordningsbestemmelse, for at kunne gøre disse gældende skulle være afhængig af kontrolorganets beredvillighed til at overholde bestemmelserne.

forordningsbestemmelse, skal have mulighed for at få bestemmelsen håndhævet ved de civile domstole, naturligvis forudsat, at der er sket en krænkelse af hans interesse, og at denne er beskyttet af fællesskabsretten. Kun i så fald kan der sikres fællesskabsretten dens fulde virkning. De civile domstoles håndhævelse udgør et nyttigt og nødvendigt supplement til den overholdelse, som foretages af myndighederne i medlemsstaten.

Tredje punkt: søgsmålsadgangen i national ret

61. Der er endnu mindre grund til at udvise tilbageholdenhed i denne sag, fordi forordning nr. 2200/96 ikke indrømmer myndighederne et vidt skøn ved fastsættelsen af fritagelser i lighed med den beføjelse hertil, der tilkommer Kommissionen inden for konkurrenceretten.

64. Spørgsmålet, om borgerne er berettiget til at anlægge sag ved de nationale domstole for at bringe en anden borgers tilsidesættelse af en offentligretlig bestemmelse til ophør, er et spørgsmål, som i første række afhænger af nationale procesuelle regler. Det gælder også, hvis den pågældende bestemmelse er indeholdt i en fællesskabsforordning. En forordning er jo ifølge artikel 249 EF umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne og udgør en del af national ret.

62. Afsluttende skal jeg anføre yderligere en bemærkning.

63. Det fremgår af fællesskabsretten, udtrykt sammenfattende, at den, der lider skade på grund af en tilsidesættelse af en

65. Jeg har under det første punkt behandlet den forelæggende rets spørgsmål ud fra synspunktet om den direkte virkning og dennes betydning for forbindelserne mellem borgerne indbyrdes. Jeg fastslog, at en borger kan støtte ret på en forordningsbestemmelser, og at han også må kunne påberåbe sig disse rettigheder, såfremt

bestemmelsen hvad angår sit indhold er ubetinget og tilstrækkeligt præcis. Der skal naturligvis være en forbindelse mellem den interesse, som han påberåber sig, og den beskyttelse, som tilsigtes med en forordningsbestemmelse. Allerede heraf følger, at det med hensyn til fællesskabsretten er af betydning, at der findes en søgsmålsadgang i national ret.

66. Det andet punkt i dette forslag til afgørelse vedrører overholdelsen. Jeg fastslog, at de civile domstoles håndhævelse udgør et nyttigt og nødvendigt supplement til den af myndighederne i medlemsstaten foretagne håndhævelse. Den civile håndhævelse sikrer fællesskabsrettens fulde virkning. Også ud fra dette synspunkt er det et krav efter fællesskabsretten, at der findes en søgsmålsadgang i national ret.

67. Domstolen skal i den foreliggende sag træffe afgørelse om de krav, som fællesskabsretten på dette punkt stiller til national procesret. Ifølge fast retspraksis skal nationale processuelle regler foreskrive alle de nødvendige retsmidler til at sikre fællesskabsrettens fulde virkning. Også her drejer det sig altså om fællesskabsrettens effektive virkning. En effektiv søgsmålsadgang for en borger bidrager til fællesskabsrettens effektive virkning. Det gælder naturligvis i første række, når en borger anlægger sag for at bringe en tilsidesættelse af fællesskabsretten til ophør. Men også den omstændighed i sig selv, at der findes en effektiv søgs-

målsadgang, kan have præventiv virkning og kan fremme overholdelsen af fællesskabsretten.

68. De krav, som fællesskabsretten stiller for en berørt tredjemands søgsmålsadgang ved nationale domstole, kan i vidt omfang udledes af de krav, som gælder for søgsmålsadgangen ved Fællesskabets retsinstanser. Jeg skal derfor først behandle dette spørgsmål³⁰.

69. Domstolens praksis vedrører i sagens natur først og fremmest beslutninger. Ifølge artikel 230, stk. 4, EF tilkommer der enhver fysisk eller juridisk person en søgsmålsadgang over for beslutninger, der retter sig til ham, samt over for beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.

70. Der er ikke i praksis ved Fællesskabets retsinstanser fastslået at gælde en almindelig ret for berørte tredjemænd til at opnå genopretning over for en tilsidesættelse af fællesskabsretten. Domstolen har ikke i sin praksis anerkendt den såkaldte *actio popularis* eller en »class action«. I dommen i

30 — Det drejer sig i sagens natur altid om berørte tredjemænds sagsanlæg til prøvelse af en beslutning, som er truffet af en fællesskabsmyndighed. Hvad angår den foreliggende problematik adskiller disse sager sig ikke i det væsentlige fra retssager mellem privatpersoner.

sagen Greenpeace Council m.fl. mod Kommissionen henviser Domstolen til »fast retspraksis, hvorefter en forening, der er oprettet for at varetage en gruppe borgeres kollektive interesser, ikke kan anses for at være individuelt berørt — i den i traktatens artikel 173, stk. 4 [nu artikel 230 EF], forudsatte betydning — af en retsakt, der påvirker denne gruppes interesser generelt, og derfor ikke har kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation, når foreningens medlemmer ikke kan gøre det individuelt«³¹.

71. Berørte tredjemænd er kun søgsmålsberettigede, såfremt »beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten«³². Det følger af denne retspraksis, at en organisation som Greenpeace, der gør en indsats til beskyttelse af miljøet som helhed, ikke er søgsmålsberettiget. Det gælder eksempelvis heller ikke for et fagforbund eller en sammenslutning af virksomheder, selv om de påberåber sig, at dem, hvis interesser de varetager, er individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

72. Situationen er anderledes, hvis den berørte tredjemand kan godtgøre at have en konkret (økonomisk) interesse. Domstolen har i en række domme præciseret berørte personers stilling over for Kommissi-

onens beslutninger på statsstøtteområdet³³. Domstolen har således fastslået, at beslutninger, der træffes i medfør af artikel 88, stk. 2, EF, ikke blot berører den støttemodtagende virksomhed individuelt, men også virksomheder, som er i konkurrence med denne, såfremt de har spillet en aktiv rolle inden for rammerne af proceduren, og såfremt deres stilling på markedet i væsentligt omfang påvirkes af den støtteforanstaltning, som den anfægtede beslutning vedrører. Endvidere har Domstolen fastslået, at bestemte forbund af erhvervsdrivende, som har deltaget aktivt i proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, også må anses for individuelt berørt af en sådan beslutning, såfremt deres stilling som forhandlingspartner er påvirket deraf. Hertil stiller Domstolen dog to krav i sin praksis. For det første skal der foreligge en konkret økonomisk interesse, og for det andet skal den berørte person allerede under den forudgående administrative procedure have gjort brug af sine muligheder for at påvirke beslutningen. Under disse to forudsætninger er en sammenslutning af virksomheder søgsmålsberettiget.

73. Også med hensyn til forordninger er en borger søgsmålsberettiget. På dette punkt indeholder dommen i sagen Timex mod Rådet og Kommissionen³⁴ om antidumping en afklaring. Den vedrørte en sag, hvori der var nedlagt påstand om annullation af en forordning om indførelse af antidumpingtold på mekaniske armbånds-

31 — Dom af 2.4.1998, sag C-321/95 P, Sml. I, s. 1651, præmis 14.

32 — Jf. præmis 7 i Greenpeace-dommen (som er nævnt i fodnote 31).

33 — Jf. navnlig dom af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, og af 23.5.2000, sag C-106/98 P, Comité d'entreprise de la Société française de production m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3659, præmis 40 ff.

34 — Dom af 20.3.1985, sag 264/82, Sml. s. 849.

ure med oprindelse i Sovjetunionen. Domstolen fandt, at den anfægtede forordning særlig ramte Timex, fordi selskabet var den største producent af mekaniske armbåndsure og desuden den eneste, der stadig fremstillede ure i Det Forenede Kongerige. Endvidere havde det betydning, at Timex på et tidligere tidspunkt af beslutningsproceduren havde indgivet en klage.

74. Kravet om, at en tredjemand har en særlig interesse, som adskiller denne fra andre, fortolkes temmelig snævert i retspraksis. Et godt eksempel herpå er den nyligt af Retten afsagte dom i sagen Sociedade Agrícola Dos Arinhos m.fl. mod Kommissionen³⁵. I denne sag havde en række portugisiske opdrættere af kamptyre rejst indsigelse mod et udførselsforbud for okser, som var indført ved en beslutning, Kommissionen havde truffet i forbindelse med BSE-problematikken. Sagen blev afvist med den begrundelse, at opdrætterne af kamptyre ikke adskilte sig fra andre relevante erhvervsdrivende. Også disse opdrættere havde indgivet en klage på et tidligere stadium af beslutningsproceduren.

75. Jeg uddrager følgende konklusion af dette resumé af retspraksis. En tredjemand er søgsmålsberettiget ved Fællesskabets retsinstanser, såfremt vedkommende kan godtgøre at have en konkret økonomisk interesse, som desuden skal adskille ham fra andre erhvervsdrivende. Endvidere skal han godtgøre, at han først har udnyttet

andre retsmidler, såsom klageadgangen i den foreliggende sag.

76. Efter min opfattelse skal berørte tredjemænd, som har lidt skade ved en tilsidesættelse af en bestemmelse i en fællesskabsforordning, også efter national ret have mulighed for at anlægge sag, hvis disse betingelser er opfyldt. Det forudsætter imidlertid, at den interesse, som den pågældende godtgør at have, er en af forordningen beskyttet interesse. Det fremgår endvidere af fællesskabsretten, at en person, som indleder en procedure, ikke må stilles ringere end en, der indleder en tilsvarende, men rent national procedure. De nationale processuelle regler skal stille krav om, at den pågældende godtgør at have en konkret økonomisk interesse, som beskyttes af en forordning, og som adskiller vedkommende fra andre erhvervsdrivende. Disse regler kan også stille krav om, at den berørte person først udnytter andre til rådighed stående retsmidler.

77. Hvis de nationale processuelle regler ikke opfylder de under det foregående punkt nævnte betingelser, tilsidesættes de af fællesskabsretten.

78. Efter de omstændigheder, som foreligger i hovedsagen, og som jeg har beskrevet i mit forslag til afgørelse, er konsekvensen heraf, at en part som Muñoz efter national ret skal have mulighed for at anlægge et civilt søgsmål mod en konkurrent på grund af tilsidesættelsen af bestemmelsen i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2200/96.

35 — Dom af 7.2.2001, forenede sager T-38/99 — T-50/99, Sml. II, s. 585.

V — Forslag til afgørelse

79. På grundlag af de foranstående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare spørgsmålet fra Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) på følgende måde:

»Artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 2200/96 af 28. oktober 1996 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager udgør en del af national ret og har retsvirkning mellem borgerne indbyrdes. En borger kan med støtte i denne bestemmelse rejse krav om, at en anden borger overholder bestemmelsen. Hertil kræves dog, at der er en forbindelse mellem den interesse, som vedkommende påberåber sig, og den interesse, som tilsigtes beskyttet med forordningsbestemmelsen. Det er en følge af fællesskabsretten, at en person, som lider skade ved tilsidesættelse af en forordningsbestemmelse, skal have mulighed for at gennemføre overholdelsen af denne bestemmelse ved de civile domstole. I den forbindelse er en medlemsstat forpligtet til at give en berørt person mulighed for at anlægge sag ved de nationale domstole. De nationale processuelle regler skal stille krav om, at den pågældende kan godtgøre at have en konkret økonomisk interesse, som beskyttes af en forordning, og som adskiller vedkommende fra andre erhvervsdrivende. Disse regler kan også stille krav om, at den berørte person først har udnyttet andre til rådighed stående retsmidler. Retsbeskyttelsen efter national procesret må ikke være ringere end den, som er sikret under en rent national sag.«