FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT M. POIARES MADURO fremsat den 1. marts 2007 [1]

I — Indledning

1. De materielle spørgsmål, der er blevet forelagt af College van Beroep voor het bedrijfsleven (den administrative appelret for handel og industri) (Nederlandene) i denne gruppe sager, er identiske med dem, samme ret har forelagt i sagen Dokter m.fl. [2]. Spørgsmålene angår fortolkningen af Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovsyge [3]. Imidlertid søger den forelæggende ret i dette tilfælde afklaring af et spørgsmål, der i mindre grad vedrører mund- og klovsyge end processuelle bestemmelser.

2. I sagen Dokter m.fl. bestred sagsøgerne i hovedsagen lovligheden af beslutningen om at slå dyrene på deres bedrifter ned med den begrundelse, at beslutningen var støttet på en analyse foretaget af et laboratorium, der ikke var anført i bilag B til direktivet. I denne sag har sagsøgerne i hovedsagen også anfægtet beslutningen om at slå deres dyr ned. I deres anbringender for den nationale ret har de imidlertid ikke gjort gældende, at laboratoriet ikke var anført i bilag B til direktivet, om end sagerne omhandlede præcis samme laboratorium. Den forelæggende ret rejser derfor spørgsmålet, om fællesskabsretten kræver, at den behandler dette af egen drift, selv om nationale retsplejeregler normalt ville være til hinder herfor.

3. Jeg har allerede fremlagt mine synspunkter vedrørende de materielle spørgsmål angående direktivet i forslaget til afgørelse i sagen Dokter m.fl. Jeg skal her fokusere på de processuelle spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, og forsøge at indplacere de foreliggende sager i den konstellation af retspraksis, der begyndte med Peterbroecksagen [4] samt Van Schijndel og Van Veensagen [5]. Det skal imidlertid bemærkes, at det er vanskeligt at komme uden om det indtryk, at betydningen af dette spørgsmål for afgørelsen af tvisterne i hovedsagen ikke er det

1 — Originalsprog: portugisisk.

2 — Dom af 15.6.2006, sag C-28/05, Sml. I, s. 5431.

3 — EFT L 315, s. 11, som ændret ved Rådets direktiv 90/423/EØF af 26.6.1990 (EFT L 224, s. 13).

4 — Dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Sml. I, s. 4599.

5 — Dom af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, Sml. I, s. 4705.

væsentligste. Jeg opfatter det faktisk således, at den forelæggende rets anmodning om vejledning hovedsageligt udspringer af en mere generel interesse i en præcisering af Domstolens retspraksis på området.

II — Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

4. Tvisten for College van Beroep voor het bedrijfsleven opstod som følge af udbruddet af mund- og klovsyge i 2001, der berørte en række medlemsstater. Som svar på dette udbrud traf myndighederne i Nederlandene foranstaltninger til at undgå yderligere spredning af sygdommen [6]. Disse foranstaltninger omfattede præventiv nedslagtning af klovdyr på bedrifter, der lå i nærheden af en smitteramt bedrift.

5. På grundlag af resultaterne af prøver, foretaget af laboratoriet ID-Lelystad BV (herefter »ID-Lelystad«), konkluderede Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (den nationale tilsynsmyndighed for kvæg og kød, herefter »RVV«), at bedrifterne tilhørende sagsøgerne i hovedsagen befandt sig i nærheden af den smittede bedrift. RVV fremsatte derfor påbud om præventiv nedslagtning af dyrene på sagsøgernes bedrifter.

6. Under sagen for den forelæggende ret anfægtede sagsøgerne med støtte i flere anbringender lovligheden af beslutningen om at slå deres dyr ned. Den forelæggende ret forkastede disse anbringender. Imidlertid havde sagsøgerne i en række lignende sager, der verserede for samme ret, anfægtet lovligheden af lignende beslutninger med støtte i det yderligere anbringende, at ID-Lelystad ikke var anført i bilag B til direktiv 85/511. Dette anbringende udløste den forelæggelse af et præjudicielt spørgsmål, der gav anledning til afgørelsen i sagen Dokter m.fl. [7].

7. Spørgsmålene i sagen Dokter m.fl. vedrørte artikel 11 og 13 i direktiv 85/511. I henhold til første afsnit i artikel 11, stk. 1, og andet afsnit i artikel 13, stk. 1, skal medlemsstaterne sørge for, at håndtering af mund- og klovsygevirus med henblik på diagnose kun sker på de laboratorier, som er anført i bilag B til direktivet. Det laboratorium, der var anført for Nederlandene, var CIDC-Lelystad. ID-Lelystad opstod fra CIDC-Lelystad efter en række fusioner og overtagelser, men blev aldrig optaget i bilag

6 — Jf. endvidere dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes, Sml. I, s. 5689, og af 10.3.2005, forenede sager C-96/03 og C-97/03, Tempelman og Van Schaijk, Sml. I, s. 1895.

7 — Nævnt ovenfor i fodnote 2.

B. Den forelæggende ret anmodede derfor om vejledning med hensyn til konsekvenserne af angivelse af bestemte laboratorier i henhold til direktivet. Endvidere rejses spørgsmålet, om det er en betingelse i henhold til fællesskabsretten, at den nationale myndighed skal være bundet af resultaterne fra det laboratorium, som har foretaget analyserne.

8. Mens forelæggelsesproceduren i sagen Dokter m.fl. endnu verserede, vedtog College van Beroep voor het bedrijfsleven at forelægge præcis de samme spørgsmål i de sager, der for nærværende er under påkendelse. Denne gang forelagde den imidlertid også spørgsmålet, om fællesskabsretten forpligtede den til af egen drift at rejse problemet angående ID-Lelystads status.

9. Domstolen afsagde dom i sagen Dokter m.fl. den 15. juni 2006. I lyset af den dom sendte Domstolen en skrivelse til den nationale ret, hvorved det forespurgtes, om anmodningen om en præjudiciel afgørelse i disse sager ønskedes fastholdt. Ved skrivelse af 27. juli 2006 svarede retten bekræftende herpå.

10. I dette forslag skal jeg alene forholde mig til spørgsmålet, om fællesskabsretten pålægger den nationale ret at overskride den ramme for tvisten, som er fastlagt af parterne, med henblik på af egen drift at undersøge anbringender, der er støttet på direktiv 85/511. For så vidt angår de øvrige rejste spørgsmål henviser jeg ærbødigst Domstolen til atter at tage forslaget — samt naturligvis Domstolens egen afgørelse — i sagen Dokter m.fl. til efterretning.

III — Stillingtagen

Formaliteten

11. Nationale bestemmelser, der begrænser en rets adgang til af egen drift at undersøge et anbringende, kan ikke udgøre en hindring for en forelæggelse for Domstolen med henblik på at afgøre, om sådanne bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten [8]. En sådan forelæggelse ville imidlertid ikke kunne antages til realitetsbehandling, såfremt forelæggelsen ikke er nødvendig for at afgøre tvisten i hovedsagen [9].

8 — Jf. Peterbroeck-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 13. Jf. endvidere dom af 16.1.1974, sag 166/73, Rheinmühlen, Sml. s. 33, præmis 2 og 3, og af 14.12.2000, sag C-446/98, Fazenda Pública, Sml. I, s. 11435, præmis 48.

9 — Jf. i den henseende dom af 3.2.1983, sag 149/82, Robards, Sml. s. 171, præmis 19, af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 25, og af 21.3.2002, sag C-451/99, Cura Anlagen, Sml. I, s. 3193, præmis 26.

12. Det er tilgiveligt at mene, at det spørgsmål, som den forelæggende ret ønsker besvaret, grænser til at være hypotetisk. Kommissionen har på retsmødet anført, at svaret på dette spørgsmål, henset til afgørelsen i sagen Dokter m.fl., ikke vil påvirke afgørelsen i hovedsagen. Selv om jeg har sympati for standpunktet, er det ikke min opfattelse, at dette argument er tilstrækkeligt overbevisende til at konkludere, at den forelæggende rets spørgsmål bør afvises. Det tilkommer i princippet den forelæggende ret »at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen« [10]. Endvidere er virkningen af afgørelsen i sagen Dokter m.fl. ikke helt fastlagt, eftersom denne afgørelse efterlod den forelæggende ret en vis skønsbeføjelse. Det er derfor min opfattelse, at spørgsmålet bør antages til realitetsbehandling.

Fællesskabsrettens krav til nationale retsplejeregler

13. Domstolen har gentagne gange fremhævet »princippet om processuel autonomi«, der har den betydning, at nationale retter må anvende fællesskabsretten i henhold til deres egne nationale retsplejeregler. Da der ikke er foretaget harmonisering af disse regler, »tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning medfører for borgerne« [11].

14. Det betyder imidlertid ikke, at nationale retsplejeregler er fuldstændig friholdt for betingelser i henhold til fællesskabsretten. Det følger af fast retspraksis, at nationale procesregler skal iagttage ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet [12].

15. Ækvivalensprincippet kræver, at de samme retsplejeregler finder anvendelse på påstande i henhold til fællesskabsretten og på tilsvarende påstande i henhold til national ret [13].

10 — Jf. dom af 14.12.1995, forenede sager C-163/94, C-165/94 og C-250/94, Sanz de Lera, Sml. I, s. 4821, præmis 15. Jf. endvidere dom af 22.11.2005, sag C-144/04, Mangold, Sml. I, s. 9981, præmis 32-38.

11 — Van Schijndel and Van Veen-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 17. Jf. endvidere f.eks. domme af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe-Zentralfinanz, Sml. s. 1989, præmis 5, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 13, dom af 28.9.1994, sag C-128/93, Fisscher, Sml. I, s. 4583, præmis 39, af 6.12.1994, sag C-410/92, Johnson, Sml. I, s. 5483, præmis 21, og af 11.12.1997, sag C-246/96, Magorrian og Cunningham, Sml. I, s. 7153, præmis 37.

12 — Jf. f.eks. dom af 15.9.1998, sag C-231/96, Edis, Sml. I, s. 4951, præmis 34, af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 29, af 17.6.2004, sag C-30/02, Recheio — Cash & Carry, Sml. I, s. 6051, præmis 17, og af 5.10.2006, forenede sager C-290/05 og C-333/05, Nádasdi og Németh, Sml. I, s. 10115, præmis 69.

13 — Jf. f.eks. Rewe-Zentralfinanz-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 6, og dom af 16.5.2000, sag C-78/98, Preston m.fl., Sml. I, s. 3201, præmis 31.

16. Effektivitetsprincippet indebærer, at tildeling af rettigheder i henhold til fællesskabsretten skal have betydning i praksis. Princippet er for så vidt angår fællesskabsretten i det væsentlige udtryk for den kendte forskrift, at hvor der findes en ret, skal der også findes et retsmiddel [14]. Generaladvokat Jacobs har formuleret det således: »[E]n privat, som føler sig krænket af en retsakt, som fratager ham en ret eller fordel, der er indeholdt i fællesskabsreglerne, skal have mulighed for at anfægte denne retsakt og have ret til fuldstændig domstolsbeskyttelse« [15]. Effektivitetsprincippet udelukker således retsplejeregler, der gør det nærmest umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettigheder i henhold til fællesskabsretten [16].

17. Mens effektivitetsprincippet således pålægger en retsplejemæssig minimumsstandard, der skal sikres rettighedshavere ifølge fællesskabsretten, sikrer ækvivalensprincippet, at retspleje i relation til rettighedshavere ifølge fællesskabsretten ikke må være ringere end den, der kommer rettighedshavere ifølge national ret til del.

18. Denne samling principper udgør også den lup, som anvendes ved vurderingen af en national retsplejeregel, der begrænser adgangen for en ret til af egen drift at behandle et anbringende. Således har Domstolen i overensstemmelse med princippet om processuel autonomi fastslået, at det normalt ikke er et krav i henhold til fællesskabsretten, at en national ret skal have bemyndigelse til af egen drift at behandle anbringender vedrørende fællesskabsretten, når parterne har undladt at gøre sådanne gældende [17]. Retspraksis viser imidlertid endvidere, at der til denne hovedregel findes undtagelser i henhold til effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet.

19. Den teoretiske ramme, der indtil videre er blevet opridset, kan forekomme ganske ligetil. Imidlertid har anvendelsen af effektivitets- og ækvivalensprincippet ført til, hvad der ved første øjekast forekommer at være en række noget tilfældige afgørelser. Jeg skal forsøge at beskrive, hvorledes disse forskellige afgørelser — samt de sager, der nu foreligger til pådømmelse — alligevel kan kortlægges i henhold til det relevante princip, idet jeg vil begynde med sagerne vedrørende effektivitetsprincippet.

14 — Dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, og af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich, Sml. I, s. 5357, samt Courage og Crehan-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 12.

15 — Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, dom af 25.7.2002, Sml. I, s. 6677, punkt 38. Jf. endvidere dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens, Sml. s. 4097, præmis 15-17.

16 — Jf. f.eks. Peterbroeck-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 14, og Courage og Crehan-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 25 og 29.

17 — Jf. Van Schijndel og Van Veen-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 22. Fællesskabsretten udelukker heller ikke nationale retter fra at tage fællesskabsretlige bestemmelser i betragtning, selv om parterne ikke har gjort dem gældende (jf. i den henseende dom af 11.7.1991, forenede sager C-87/90 — C-89/90, Verholen m.fl., Sml. I, s. 3757, præmis 12-16, og af 19.6.2003, sag C-315/01, GAT, Sml. I, s. 6351, præmis 46 og 50).

Effektivitetsprincippet

20. Den første af disse sager, Peterbroeck-sagen [18], rejser umiddelbart spørgsmålet, om der kan gives en passende forklaring på Domstolens anvendelse af effektivitetsprincippet, navnlig i lyst af Domstolens afgørelse af samme dato i Van Schijndel og Van Veen-sagen [19]. I Peterbroeck-sagen tog Domstolen afstand fra en retsplejeregel, der afskar en national ret fra af egen drift at tage stilling til, om en national retsakt er forenelig med fællesskabsretten, mens Domstolen i Van Schijndel og Van Veen-sagen godkendte en tilsyneladende tilsvarende regel.

21. I begge sager var effektivitetsprincippet afgørende: Gjorde den omhandlede retsplejeregel det uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve en rettighed i henhold til fællesskabsretten? Domstolen foretog en faktisk vurdering af sagsbehandlingen i sin helhed. I Van Schijndel og Van Veen-sagen havde appellanterne for Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes Højesteret) nedlagt påstand om ophævelse af to afgørelser, afsagt af Rechtbank Breda (regional ret i Breda), med henvisning til, at sidstnævnte ret af egen drift burde have taget EF-traktatens bestemmelser om konkurrence og retten til at udbyde tjenesteydelser i betragtning. Som svar på Hoge Raads præjudicielle forelæggelse fastslog Domstolen, at fællesskabsretten under de foreliggende omstændigheder ikke pålagde de nationale retsinstanser at fravige deres nationale retsplejeregler og overskride den ramme for tvisten, som var fastlagt af parterne.

22. Situationen i Peterbroeck-sagen var imidlertid anderledes. Der forelå et krav om prøvelse af en afgørelse fra de belgiske skattemyndigheder. I princippet var appellen af denne afgørelse begrænset til de anbringender, der var gjort gældende af klageren under den administrative klagesag. Når denne sag var afsluttet, havde klageren 60 dage til for den kompetente ret at gøre nye anbringender gældende, herunder anbringender i henhold til fællesskabsretten. Domstolen fastslog, at denne søgsmålsfrist, vurderet inden for sine retlige og faktiske rammer, faktisk svækkede muligheden for at udøve rettigheder i henhold til fællesskabsretten.

23. Spørgsmålet, om det i praksis er uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve en rettighed, kan være præget af glidende overgange, hvilket forklarer, hvorfor Peterbroeck-sagen og Van Schijndel og Van Veen-sagen førte til forskellige resultater på grundlag af blot nogle få faktorer. Der findes imidlertid omstændigheder, hvorunder det i mangel af en mulighed for en national ret for af egen

18 — Nævnt ovenfor i fodnote 4.

19 — Nævnt ovenfor i fodnote 5.

drift at behandle et anbringende angående fællesskabsretten ville være yderst vanskeligt for parter at opnå retsbeskyttelse af en rettighed, der tilkommer dem i henhold til fællesskabsretten. Océano Grupo Editorial og Salvat Editores-sagen [20] og Cofidis-sagen [21] er eksempler herpå.

24. I Océano Grupo Editorial og Salvat Editores-sagen og Cofidis-sagen fastslog Domstolen, at adgangen for en ret til af egen drift at behandle et anbringende kan være forudsat i direktivbestemmelser, når det er et middel, der er nødvendigt for opfyldelsen af dette direktivs formål [22]. Domstolen fastslog nærmere, at en national rets bemyndigelse til af egen drift at fastslå, at en værnetingsklausul i en forbrugeraftale udgjorde et urimeligt vilkår, var nødvendig for at opfylde formålet med rådsdirektiv 93/13/EØF [23]. Dette formål var trods alt at beskytte forbrugere mod urimelige vilkår i forbrugeraftaler. Domstolen fortolkede direktivet i overensstemmelse med effektivitetsprincippet. Såfremt Domstolen havde handlet anderledes, »ville den paradoksale situation [være opstået], at forbrugeren ville [have været] forpligtet til at møde for en ret, beliggende et sted forskelligt fra det, hvor han havde sin bopæl, netop for at gøre gældende, at det aftalemæssige vilkår, der forpligtede ham hertil, var et urimeligt vilkår!« [24].

25. Retspraksis kan måske bedst opsummeres på følgende måde: Effektivitetsprincippet pålægger kun nationale retsinstanser en forpligtelse til af egen drift at behandle anbringender, støttet på fællesskabsretten, under omstændigheder, hvor dette er nødvendigt for at sikre, at retsbeskyttelse er tilgængelig, når der foreligger en rettighed i henhold til fællesskabsretten. Nationale retsinstanser kan således være forpligtede til at handle, når det er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af rettigheder i henhold til fællesskabsretten. Effektivitetsprincippet indebærer imidlertid ikke en generel forpligtelse for nationale retsinstanser til under alle omstændigheder at sikre, at bestemmelser, der hidrører fra fællesskabsretsordenen, finder anvendelse.

26. Gælder noget andet, når den omhandlede fællesskabsbestemmelse er af grundlæggende karakter? I forelæggelsesafgørelsen overvejer den forelæggende ret muligheden af, at der findes bestemmelser, der er af så væsentlig betydning, at de i fællesskabsretten betragtes som ufravigelige retsgrundsætninger, og at det i henhold til fællesskabsretten således er et krav, at nationale retsinstanser af egen drift anvender disse bestemmelser.

20 — Dom af 27.6.2000, forenede sager C-240/98 — C-244/98, Sml. I, s. 4941.

21 — Dom af 21.11.2002, sag C-473/00, Sml. I, s. 10875.

22 — Océano Grupo Editorial og Salvat Editores-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 26, og Cofidis-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 32 og 33.

23 — Rådets direktiv 93/13/EØF af 5.4.1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95, s. 29).

24 — Generaladvokat Saggios forslag til afgørelse i sagen Océano Grupo Editorial og Salvat Editores, punkt 24.

Den forelæggende ret nævner herved dommen i Eco Swiss-sagen [25]. Den sag vedrørte et søgsmål med påstand om ophævelse af en voldgiftskendelse, der tilkendte erstatning. Voldgiftsmanden havde tilkendt erstatning for tab, der var en følge af ophævelse af en licensaftale. Under voldgiftsproceduren blev spørgsmålet, om aftalen var ugyldig i henhold til artikel 81 EF, ikke taget under påkendelse. Domstolen fastslog, at den nationale ret var forpligtet til at ophæve voldgiftskendelsen, såfremt kendelsen fandtes stridende mod artikel 81 EF, og såfremt den nationale ret i henhold til nationale retspleje skulle imødekomme en påstand om ophævelse, der støttedes på, at nationale ufravigelige retsgrundsætninger var blevet tilsidesat [26].

27. Det ville imidlertid være en fejltagelse at konkludere på grundlag af Eco Swiss-sagen, at det i henhold til effektivitetsprincippet er et krav, at visse fællesskabsnormer, på grund af deres betydning for Fællesskabernes retsorden, skal anvendes af nationale retsinstanser, selv når parterne har undladt at gøre dem gældende. En sådan udlægning af Eco Swiss-sagen ville være uforenelig med Van Schijndel og Van Veen-dommen. Det skal medgives, at Domstolen i Eco Swiss-dommen anførte, at artikel 81 udgør »en grundlæggende bestemmelse, der er nødvendig for udførelsen af de opgaver, som er blevet overdraget til Fællesskabet« [27]. Imidlertid omhandlede Van Schijndel og Van Veen-sagen den samme bestemmelse, og i denne sag lagde Domstolen ikke til grund, at der forelå en forpligtelse til at anvende artikel 81 EF. Det følger heraf, at spørgsmålet, om den omhandlede bestemmelse udgør en ufravigelig retsgrundsætning, ikke er afgørende for anvendelsen af effektivitetsprincippet. Som det skal forklares i det følgende, henhører Eco Swiss-sagen først og fremmest til den gruppe sager, hvor Domstolen anvendte ækvivalensprincippet.

28. Men Domstolen udtalte sig faktisk om effektivitetsprincippet i Eco Swiss-dommen. Efter at have afgjort sagen på grundlag af ækvivalensprincippet, bemærkede Domstolen videre, at »spørgsmål vedrørende fortolkningen af forbuddet i [artikel 81, stk. 1, EF] kan behandles af de nationale retter, som det tilkommer at tage stilling til en voldgiftskendelses gyldighed« [28]. Domstolens primære anliggende var, at der skal forefindes et retsmiddel til anfægtelse af en voldgiftskendelse, der er i strid med artikel 81 EF [29]. Således er en national bestemmelse, hvorefter den judicielle prøvelse af en voldgiftskendelse begrænses til at omfatte de anbringender, som sagsøgeren gjorde gældende under voldgiftsproceduren, i strid med effektivitetsprincippet. Den omstændighed, at

25 — Dom af 1.6.1999, sag C-126/97, Sml. I, s. 3055.

26 — Jf. Eco Swiss-dommen, præmis 41.

27 — Jf. Eco Swiss-dommen, præmis 36.

28 — Jf. Eco Swiss-dommen, præmis 40.

29 — Det kan naturligvis være en betingelse i henhold til national ret, at anfægtelsen finder sted inden for en rimelig frist (Jf. Eco Swiss-dommen, præmis 43-48).

parterne havde mulighed for at gøre anbringender på grundlag af fællesskabsretten gældende under voldgiftsproceduren, tilsikrer ikke en fuldstændig judiciel beskyttelse, eftersom en sådan procedure — ligesom den administrative klagesag i Peterbroeck-sagen — ikke udgør *judicielle* procedurer i snæver forstand [30].

29. Kort sagt pålægger effektivitetsprincippet ikke nationale retsinstanser en forpligtelse til af egen drift at behandle et anbringende på grundlag af fællesskabsretten, selv ikke i tilfælde af, at et sådant anbringende vedrører en ufravigelig retsgrundsætning fra Fællesskabernes retsorden. Effektivitetsprincippet medfører dog en forpligtelse til, at der gives parterne en faktisk mulighed for at gøre et anbringende på grundlag af fællesskabsretten gældende for en national retsinstans. Ellers skal den nationale ret have bemyndigelse til at behandle anbringendet af egen drift.

30. Det er uomtvistet, at parterne i den til påkendelse foreliggende sag havde en faktisk mulighed for at gøre anbringendet på grundlag af artikel 11 og 13 i direktiv 85/511 gældende i deres processkrifter for den nationale retsinstans. I modsætning til, hvad der var tilfældet i Peterbroeck-sagen, gjorde nationale retsplejeregler det ikke uforholdsmæssigt vanskeligt at gøre disse bestemmelser gældende. Den blotte omstændighed, at parterne undlod at gøre det, medfører ikke en pligt for den nationale ret til at yde bistand og helbrede manglen på grundlag af effektivitetsprincippet.

31. Endvidere indebærer direktiv 85/511 ikke, således som den forelæggende ret med rette har bemærket, at artikel 11 og 13 af egen drift skal anvendes af nationale retsinstanser. Direktivets formål er ifølge artikel 1 at fastsætte, »hvilke minimumsforanstaltninger der i tilfælde af udbrud af mund- og klovesyge [...] skal træffes i Fællesskabet til bekæmpelse af denne sygdom« og således yde sundhedsbeskyttelse for kvæg i hele Fællesskabet [31]. Det vil kun med vanskelighed kunne konkluderes, at dette formål alene kan opnås, såfremt den nationale ret anerkender, at den har bemyndigelse til af egen drift at behandle anbringendet, hvorefter beslutningen om at slå sagsøgernes dyr ned med henblik på at forhindre spredning af mund- og klovesyge var støttet på analyser, foretaget af et laboratorium, der ikke var nævnt i bilag B til direktivet. For så vidt som

30 — I den henseende er afgørelsen i Eco Swiss-sagen i overensstemmelse med Domstolens afgørelse, hvorefter en voldgiftsret, der uden statslig indblanding nedsættes i henhold til en privatretlig aftale, ikke skal betragtes som en domstol eller ret med henblik på anvendelsen af artikel 234 EF og derfor ikke kan fremsætte anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til denne artikel (dom af 23.3.1982, sag 102/81, Nordsee mod Reederei Mond, Sml. s. 1095).

31 — Jf. præamblen til direktiv 85/511.

direktivet tildeler sagsøgerne rettigheder, kan den effektive judicielle beskyttelse af disse rettigheder principielt også opnås uden forpligtelsen for den nationale ret til af egen drift at behandle direktivet. I den henseende er de foreliggende sager væsentligt forskellige fra Océano Grupo Editorial og Salvat Editores-sagen og Cofidis-sagen.

32. Der følger således ikke af effektivitetsprincippet en forpligtelse for den nationale ret til af egen drift at behandle anbringendet på grundlag af artikel 11 og 13 i direktivet. Det er dog stadig et spørgsmål, om en sådan forpligtelse følger af ækvivalensprincippet.

Ækvivalensprincippet

33. Når nationale retsplejeregler giver en national ret mulighed for af egen drift at behandle anbringender, følger det af ækvivalensprincippet, at denne mulighed kan omfatte anbringender på grundlag af fællesskabsretten. Det i artikel 10 EF fastsatte samarbejdsprincip indebærer en forpligtelse for nationale retter til at gøre brug af denne mulighed [32]. Imidlertid er nationale retters bemyndigelse i henhold til national ret til af egen drift at behandle anbringender normalt yderst indskrænket. Som følge heraf opstår spørgsmålet, om disse begrænsninger påvirker forpligtelsen til at behandle anbringender på grundlag af fællesskabsretten.

34. Med andre ord, når nationale retsinstanser har bemyndigelse til af egen drift at undersøge *visse* bestemte anbringender på grundlag af national ret, følger det af ækvivalensprincippet, at samme retsinstanser også har en sådan bemyndigelse for så vidt angår *tilsvarende* anbringender på grundlag af fællesskabsretten. Spørgsmålet er derfor, hvorledes det afgøres, hvilke anbringender der er »tilsvarende«.

35. Eco Swiss-sagen bør nævnes til illustration heraf [33]. Det var i de retsplejeregler, der var genstand for den sag, fastsat, at der kun kunne træffes bestemmelse om ophævelse af en voldgiftskendelse af et begrænset antal

32 — Jf. i den henseende dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld, Sml. I, s. 5403, præmis 57 og 58, og Van Schijndel og Van Veen-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 13 og 14.

33 — Nævnt ovenfor i fodnote 25.

grunde, herunder begrundelsen, hvorefter voldgiftskendelsen var i strid med »ufravigelige retsgrundsætninger« [34]. Den forelæggende ret forklarede, at en voldgiftskendelse i henhold til nationale retsplejeregler »kun stred mod ufravigelige retsgrundsætninger, såfremt dens indhold eller opfyldelse [var] i strid med præceptive regler af så grundlæggende karakter, at der ikke på processuelt plan kan fremsættes indsigelser, der er til hinder for, at de følges« [35]. Den forelæggende ret bemærkede endvidere, at en voldgiftskendelse, der er i strid med nationale konkurrenceregler, ikke i almindelighed antages at være i strid med ufravigelige retsgrundsætninger [36]. Domstolen fastslog imidlertid, at det i artikel 81 EF fastsatte forbud i fællesskabsretligt perspektiv er en ufravigelig retsgrundsætning. Således havde artikel 81 EF samme status som nationale bestemmelser, der udgjorde ufravigelige retsgrundsætninger [37]. Følgelig var det i henhold til ækvivalensprincippet en betingelse, at den nationale ret skulle træffe bestemmelse om ophævelse af voldgiftskendelsen, såfremt den lagde til grund, at kendelsen var i strid med artikel 81 EF [38].

36. I nærværende sag anvendes begrebet »ufravigelig retsgrundsætning« på en måde, der er helt forskellig herfra. Den materielle bestemmelse i national ret er artikel 8:69, stk. 1, i den almindelige lov om offentlig forvaltning (Algemene Wet Bestuursrecht, herefter »Awb«), der fastsætter følgende:

»Den ret, ved hvilken sag anlægges, skal træffe afgørelse på grundlag af stævningen, de fremlagte dokumenter, forberedelsen og det ved domsforhandlingen fremkomne vedrørende sagens bedømmelse.«

Artikel 8:69 Awb fastslår endvidere, at retten er forpligtet til at angive de retlige grunde. Når den gør dette, skal den imidlertid holde sig inden for den ramme for tvisten, som er fastlagt af parterne. Den må kun overskride tvistens ramme, når den af egen drift undersøger anbringender på grundlag af ufravigelige retsgrundsætninger [39].

34 — Jf. Eco Swiss-dommen, præmis 7.

35 — Jf. Eco Swiss-dommen, præmis 24.

36 — Jf. Eco Swiss-dommen, præmis 24.

37 — Jf. endvidere i den henseende dom af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 — C-298/04, Manfredi m.fl., Sml. I, s. 6619, præmis 31.

38 — Jf. navnlig Eco Swiss-dommen, præmis 37.

39 — J.H. Jans, *Doorgeschoten? Enkele opmerkingen over de gevolgen van de Europeanisering van het bestuursrecht voor de grondslagen van de bestuursrechtspraak*, Amsterdam: Europa Law Publishing, 2005; D. Brugman, »Ambtshalve toetsing afgebakend: de plaats van ambtshalve toetsing in het bestuursprocesrecht in nationaal- en Europeesrechtelijk perspectief«, *Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht*, 2005, Vol. 8, s. 265-277; A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, s. 497; G.A.C.M. van Ballegooij, T. Barkhuysen, A.F.M. Brenninkmeijer, W. den Ouden, og J.E.M. Polak, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer, 2004, s. 232; H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt og R.M: van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch, 2002, s. 616; P. de Haan, T.T. Drupsteen og R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer, 1998, s. 348; J.B.J.M. ten Berger, B.W.N. de Waard og R.J.G.M. Widdershoven, *Het bestuursprocesrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, s. 193-204.

37. Begrebet ufravigelige retsgrundsætninger er i denne forbindelse defineret i national retspraksis. Det ligner begrebet ufravigelige retsgrundsætning, som det anvendes i den tilsvarende kontekst af Retten i Første Instans [40]. I henhold til nederlandsk forvaltningsret vedrører ufravigelige retsgrundsætninger primært rettens kompetence, søgsmålets formalitet eller den beføjelse, som beslutningsmyndigheden var i besiddelse af [41]. Ækvivalensproblemet må løses ved henvisning til disse grunde og til de interesser, som de har til formål at beskytte inden for det nationale retssystem.

38. Det må i princippet overlades til de nationale retter at identificere disse interesser. Når de har gjort dette, bør det i fællesskabsretligt perspektiv kontrolleres, hvilke fællesskabsretlige bestemmelser der beskytter tilsvarende interesser — dvs. interesser, som fællesskabsretsordenen tildeler en rolle og status i lighed med dem, der indtages af de interesser, som omhandles på det nationale plan.

39. Artikel 11 og 13 i direktiv 85/511 har til formål at beskytte interesser, der har forbindelse med den offentlige sundhed og sundhedsbeskyttelse for kvæg i Fællesskabet. Disse bestemmelser tilsigter mere præcist at etablere en grundlæggende koordinering mellem medlemsstater i kampen mod mund- og klovesygevirusset [42].

40. Det kan siges med sikkerhed, selv uden at foretage en detaljeret analyse af national ret, at disse interesser ikke er ganske de samme som de interesser, som den forelæggende ret har bemyndigelse til af egen drift at behandle med henblik på anbringender.

41. Det er under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende følgelig ikke et fællesskabsretligt krav, at den nationale ret overskrider den ramme for tvisten, som er fastlagt af parterne, med henblik på af egen drift at undersøge anbringender støttet på direktiv 85/511.

40 — Jf. f.eks. dom af 8.7.2004, sag T-44/00, Mannesmannröhren-Werke mod Kommissionen, Sml. II, s. 2223, præmis 178, af 22.2.2006, forenede sager T-437/04 og T-441/04, Standertskjöld-Nordenstam og Heyraud mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A-2, s. 29, og II-A-2, s. 127, præmis 28, af 3.10.2006, sag T-171/05, Nijs, Sml.Pers. I-A-2, s. 195, og II-A-2, s. 999, præmis 31, af 13.7.2006, sag T-285/04, Andrieu mod Kommissionen, Sml.Pers. I-A-2, s. 161, og II-A-2, s. 775, præmis 129, af 1.12.2004, sag T-27/02, Kronofrance mod Kommissionen, Sml. II, s. 4177, præmis 30, og af 19.9.2006, sag T-166/01, Lucchini mod Kommissionen, Sml. II, s. 2875, præmis 144. Jf. endvidere f.eks. følgende retspraksis hidrørende fra Domstolen: dom af 2.5.2006, sag C-417/04 P, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. I, s. 3881, præmis 36, af 4.5.2006, sag C-98/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 4003, præmis 16, og af 1.6.2006, forenede sager C-442/03 P og C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. I, s. 4845, præmis 45.

41 — Jf. den i fodnote 39 nævnte litteratur.

42 — Jf. endvidere punkt 23 i mit forslag til afgørelse i sagen Dokter m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 2.

IV — Forslag til afgørelse

42. Jeg mener derfor, at Domstolen bør besvare det af College van Beroep voor het bedrijfsleven forelagte spørgsmål således:

»Under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende er det ikke et fællesskabsretligt krav, at den nationale ret overskrider den ramme for tvisten, som er fastlagt af parterne, med henblik på af egen drift at undersøge anbringender støttet på artikel 11 og 13 i Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovsyge.«