CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. POIARES MADURO
van 1 maart 2007 [1]

I — Inleiding

1. De materiële vragen van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) in de onderhavige reeks zaken zijn identiek aan de vragen die het in de zaak Dokter e.a. heeft voorgelegd. [2] Zij betreffen de uitlegging van richtlijn 85/511/EEG van de Raad van 18 november 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer. [3] Ditmaal verlangt het College van Beroep echter een antwoord inzake een probleem dat meer met juridische procedureregels verband houdt dan met mond- en klauwzeer.

2. In de zaak Dokter e.a. hebben verzoekers in de hoofdgedingen de wettigheid van het besluit tot doding van de dieren op hun bedrijven betwist, op grond dat bedoeld besluit was gebaseerd op een onderzoek verricht door een niet in bijlage B bij de richtlijn genoemd laboratorium. Ook in de onderhavige zaken komen verzoekers in de hoofdgedingen op tegen het besluit tot doding van hun dieren. Zij hebben echter voor de nationale rechter niet aangevoerd dat het laboratorium niet in bijlage B bij de richtlijn was genoemd, hoewel het in de zaken over precies hetzelfde laboratorium ging. De verwijzende rechter stelt derhalve de vraag, of hij op grond van het gemeenschapsrecht verplicht is dit punt ambtshalve aan te voeren, ofschoon nationale procedureregels daar gewoonlijk aan in de weg zouden staan.

3. De materiële vragen betreffende de richtlijn heb ik reeds behandeld in mijn conclusie in de zaak Dokter e.a. Hier zal ik mij concentreren op het door de verwijzende rechter voorgelegde procesrechtelijke probleem en proberen de onderhavige zaken in te passen in het samenstel van rechtspraak dat begon met de arresten Peterbroeck [4] en Van Schijndel en Van Veen. [5] Ik merk echter op dat ik mij moeilijk aan de indruk kan onttrekken dat bedoeld probleem van onder-

1 — Oorspronkelijke taal: Portugees.

2 — Arrest van 15 juni 2006 (C-28/05, Jurispr. blz. I-5431).

3 — PB L 315, blz. 11, zoals gewijzigd bij richtlijn 90/423/EEG van de Raad van 26 juni 1990 (PB L 224, blz. 13).

4 — Arrest van 14 december 1995 (C-312/93, Jurispr. blz. I-4599).

5 — Arrest van 14 december 1995 (C-430/93 en C-431/93, Jurispr. blz. I-4705).

geschikt belang is voor de beslechting van de hoofdgedingen. De verwijzende rechter lijkt de vraag eigenlijk vooral te stellen vanuit een algemenere interesse in een precisering van 's Hofs rechtspraak op dit gebied.

II — Feiten en prejudiciële vragen

4. De gedingen voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn aanhangig gemaakt als gevolg van de uitbraak van mond- en klauwzeer in een aantal lidstaten in 2001. Als antwoord op die uitbraak hebben de Nederlandse autoriteiten maatregelen genomen ter voorkoming van de verdere verspreiding van de ziekte.[6] Tot die maatregelen behoorde de preventieve doding van evenhoevige dieren op bedrijven in de nabijheid van een besmet bedrijf.

5. Op grond van de uitslagen van onderzoeken die door het laboratorium ID-Lelystad BV (hierna: „ID-Lelystad") waren uitgevoerd, is de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (hierna: „RVV") tot de conclusie gekomen dat de bedrijven van verzoekers in de hoofdgedingen zich in de nabijheid van een besmet bedrijf bevonden. Om die reden gelastte de RVV de preventieve doding van de dieren op verzoekers' bedrijven.

6. In de gedingen voor de verwijzende rechter hebben verzoekers verschillende gronden aangevoerd ter betwisting van de rechtmatigheid van de besluiten tot doding van hun dieren. De verwijzende rechter heeft die gronden afgewezen. In een reeks soortgelijke zaken die eveneens bij de verwijzende rechter aanhangig waren, hadden de betrokken verzoekers ter betwisting van de rechtmatigheid van soortgelijke besluiten ook nog aangevoerd dat ID-Lelystad niet in bijlage B bij richtlijn 85/511 was vermeld. Dit middel gaf aanleiding tot de prejudiciële verwijzing die resulteerde in het arrest Dokter e.a.[7]

7. De vragen in de zaak Dokter e.a. hadden betrekking op de artikelen 11 en 13 van richtlijn 85/511. Ingevolge het eerste streepje van artikel 11, lid 1, en het tweede streepje van artikel 13, lid 1, moeten de lidstaten erop toezien dat het manipuleren van mond- en klauwzeervirussen ten behoeve van diagnostiek alleen plaatsvindt in erkende laboratoria die op de lijst in bijlage B bij de richtlijn voorkomen. Voor Nederland was het laboratorium CIDC-Lelystad op de lijst opge-

6 — Zie ook arresten van 12 juli 2001, Jippes (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689), en 10 maart 2005, Tempelman en Van Schaijk (C-96/03 en C-97/03, Jurispr. blz. I-1895).

7 — Aangehaald in voetnoot 2.

nomen. ID-Lelystad is na een reeks fusies en opvolgingen voortgekomen uit CIDC-Lelystad, maar is nooit in bijlage B opgenomen. Om die reden verlangde de verwijzende rechter een antwoord op de vraag naar de gevolgen van de vermelding van referentielaboratoria in de richtlijn. Voorts wenste hij te vernemen of de nationale autoriteit ingevolge het gemeenschapsrecht gebonden moet worden geacht aan de uitslagen van het laboratorium dat de onderzoeken heeft verricht.

III — Beoordeling

8. Terwijl de verwijzing in de zaak Dokter e.a. nog aanhangig was, heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de onderhavige zaken besloten het Hof precies dezelfde vragen voor te leggen. Ditmaal wenste het echter eveneens te vernemen, of het op grond van het gemeenschapsrecht verplicht was het probleem inzake de positie van ID-Lelystad ambtshalve aan te voeren.

Ontvankelijkheid

9. Op 15 juni 2006 heeft het Hof het arrest Dokter e.a. gewezen. In het licht van dat arrest heeft het Hof de nationale rechter per brief gevraagd of hij zijn verzoek om een prejudiciële beslissing in de onderhavige zaken wilde handhaven. Bij brief van 27 juli 2006 heeft de nationale rechter bevestigend geantwoord.

10. In deze conclusie zal ik enkel de vraag behandelen of het gemeenschapsrecht voor de nationale rechter een verplichting inhoudt, om buiten de door partijen bepaalde grenzen van de rechtsstrijd te treden ter ambtshalve toetsing aan gronden die aan richtlijn 85/511 zijn ontleend. Wat de andere vragen betreft, verwijs ik naar mijn conclusie in de zaak Dokter e.a. en naar het arrest van het Hof in die zaak.

11. Nationale voorschriften die een rechterlijke instantie beletten om ambtshalve middelen aan te voeren, kunnen niet in de weg staan aan een verwijzing naar het Hof van Justitie ter toetsing van de verenigbaarheid van die voorschriften met het gemeenschapsrecht. [8] De verwijzing zou echter niet-ontvankelijk zijn, indien de toetsing niet noodzakelijk is voor de beslechting van de hoofdgedingen. [9]

8 — Arrest Peterbroeck, aangehaald in voetnoot 4, punt 13. Zie ook arresten van 16 januari 1974, Rheinmühlen (166/73, Jurispr. blz. 33, punten 2 en 3), en 14 december 2000, Fazenda Pública (C-446/98, Jurispr. blz. I-11435, punt 48).

9 — Zie in die zin arresten van 3 februari 1983, Robards (149/82, Jurispr. blz. 171, punt 19); 16 juli 1992, Meilicke (C-83/91, Jurispr. blz. I-4871, punt 25), en 21 maart 2002, Cura Anlagen (C-451/99, Jurispr. blz. I-3193, punt 26).

12. Op het eerste gezicht zou men kunnen denken dat de vraag van de verwijzende rechter hypothetisch is. De Commissie heeft ter terechtzitting inderdaad gesteld dat, gezien de uitspraak in Dokter e.a., het antwoord op die vraag geen gevolgen zal hebben voor de uitspraak in de hoofdgedingen. Hoewel ik mij enigszins in die zienswijze kan vinden, ben ik van mening dat het argument onvoldoende kan overtuigen om te concluderen dat de vraag van de verwijzende rechter niet-ontvankelijk is. In beginsel staat het aan de verwijzende rechter, „zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen". [10] Bovendien is nog niet volledig duidelijk wat de gevolgen zijn van het arrest Dokter e.a., aangezien die uitspraak aan de verwijzende rechter een zekere beoordelingsmarge laat. Derhalve ben ik van mening dat de vraag ontvankelijk is.

Door het gemeenschapsrecht aan nationale procedureregels gestelde vereisten

13. Bij herhaling heeft het Hof gewezen op het „beginsel van procedurele autonomie", dat inhoudt dat nationale rechterlijke instanties gemeenschapsrecht mogen toepassen overeenkomstig hun eigen nationale procedureregels. Het is dus, bij gebreke van een harmonisatie van dergelijke regels, „een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingesteld ter bescherming van rechten die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen". [11]

14. Dit betekent echter niet dat het gemeenschapsrecht geen enkele vereiste stelt aan nationale procedureregels. Volgens vaste rechtspraak moeten nationale procedureregels het gelijkwaardigheids- en het effectiviteitsbeginsel eerbiedigen. [12]

15. Het gelijkwaardigheidsbeginsel verlangt dat voor vorderingen op basis van het gemeenschapsrecht dezelfde procedureregels gelden als voor vergelijkbare vorderingen op basis van het nationale recht. [13]

10 — Arrest van 14 december 1995, Sanz de Lera (C-163/94, C-165/94 en C-250/94, Jurispr. blz. I-4821, punt 15). Zie ook arrest van 22 november 2005, Mangold (C-144/04, Jurispr. blz. I-9981, punten 32-38).

11 — Arrest Van Schijndel en Van Veen, aangehaald in voetnoot 5, punt 17. Zie ook bijvoorbeeld arresten van 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz (33/76, Jurispr. blz. 1989, punt 5); 16 december 1976, Comet (45/76, Jurispr. blz. 2043, punt 13); 28 september 1994, Fisscher (C-128/93, Jurispr. blz. I-4583, punt 39); 6 december 1994, Johnson (C-410/92, Jurispr. blz. I-5483, punt 21), en 11 december 1997, Magorrian en Cunningham (C-246/96, Jurispr. blz. I-7153, punt 37).

12 — Zie bijvoorbeeld arresten van 15 september 1998, Edis (C-231/96, Jurispr. blz. I-4951, punt 34); 20 september 2001, Courage en Crehan (C-453/99, Jurispr. blz. I-6297, punt 29); 17 juni 2004, Recheio — Cash & Carry (C-30/02, Jurispr. blz. I-6051, punt 17), en 5 oktober 2006, Nádasdi (C-290/05 en C-333/05, arrest van 5 oktober 2006, Jurispr. blz. I-10115, punt 69).

13 — Zie bijvoorbeeld arrest Rewe-Zentralfinanz, aangehaald in voetnoot 11, punt 6, en arrest van 16 mei 2000, Preston e.a. (C-78/98, Jurispr. blz. I-3201, punt 31).

16. Het effectiviteitsbeginsel brengt mee dat de verlening van rechten door het gemeenschapsrecht een daadwerkelijke betekenis moet hebben in de praktijk. In wezen wordt daarmee, met betrekking tot aan het gemeenschapsrecht ontleende rechten, het bekende beginsel uitgedrukt, dat waar er een recht is, er een rechtsmiddel moet openstaan. [14] Advocaat-generaal Jacobs heeft dit als volgt uitgedrukt: „Een particulier die zich benadeeld voelt door een besluit dat hem een aan het gemeenschapsrecht ontleend recht of voordeel ontneemt, [moet] beroep kunnen instellen tegen dat besluit en [moet] volledige rechtsbescherming genieten." [15] Het effectiviteitsbeginsel staat daarom in de weg aan procedureregels die de uitoefening van aan het gemeenschapsrecht ontleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken. [16]

17. Het effectiviteitsbeginsel verleent de houders van een aan het gemeenschapsrecht ontleend recht dus een minimaal niveau aan procedurele waarborgen, terwijl het gelijkwaardigheidsbeginsel verzekert dat houders van een aan het gemeenschapsrecht ontleend recht procedureel niet minder gunstig worden behandeld dan houders van een vergelijkbaar nationaal recht.

18. Dit samenspel van beginselen vormt eveneens het ijkpunt bij de toetsing van een nationale procedureregel die de bevoegdheid beperkt van een rechterlijke instantie om een middel ambtshalve aan te voeren. Zodoende heeft het Hof, in overeenstemming met het beginsel van procedurele autonomie, vastgesteld dat het gemeenschapsrecht in de regel niet verlangt dat de nationale rechter ambtshalve aan het gemeenschapsrecht ontleende middelen moet kunnen aanvoeren wanneer de partijen dit niet hebben gedaan. [17] Uit de rechtspraak blijkt echter ook dat op die regel uitzonderingen bestaan als gevolg van het effectiviteits- en het gelijkwaardigheidsbeginsel.

19. Het tot dusverre geschetste theoretisch kader lijkt vrij duidelijk. De toepassing van het effectiviteits- en het gelijkwaardigheidsbeginsel heeft echter tot een, op het eerste gezicht, enigszins verwarrende reeks beslissingen geleid. Ik zal proberen uiteen te zetten hoe deze uiteenlopende beslissingen — net als de onderhavige zaken — toch kunnen worden ingedeeld op grond van het betrokken beginsel, waarbij ik zal beginnen met de zaken waarin het effectiviteitsbeginsel een rol speelt.

14 — Arresten van 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Jurispr. blz. I-2433), en 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357), en arrest Courage en Crehan, aangehaald in voetnoot 12.

15 — Conclusie in de zaak waarin het arrest van 15 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 38) is gewezen. Zie ook arrest van 15 oktober 1987, Heylens (222/86, Jurispr. blz. I-4097, punten 15-17).

16 — Zie bijvoorbeeld arresten Peterbroeck, aangehaald in voetnoot 4, punt 14, en Courage en Crehan, aangehaald in voetnoot 12, punten 25 en 29.

17 — Arrest Van Schijndel en Van Veen, aangehaald in voetnoot 5, punt 22. Evenmin staat het gemeenschapsrecht *erin aan de weg* dat de nationale rechter het gemeenschapsrecht in aanmerking neemt indien de partijen er geen beroep op hebben gedaan. Zie in die zin arresten van 11 juli 1991, Verholen e.a. (C-87/90, C-88/90 en C-89/90, Jurispr. blz. I-3757, punten 12-16), en 19 juni 2003, GAT (C-315/01, Jurispr. blz. I-6351, punten 46 en 50).

Het effectiviteitsbeginsel

20. In de eerste van die zaken, Peterbroeck [18], rijst onmiddellijk de vraag, hoe de toepassing door het Hof van het effectiviteitsbeginsel juist moet worden uitgelegd, met name in het licht van zijn arrest van dezelfde dag in de zaak Van Schijndel en Van Veen. [19] In het arrest Peterbroeck keurde het Hof een nationale procedureregel af op grond waarvan het de nationale rechter verboden was, ambtshalve de verenigbaarheid van een handeling van nationaal recht met een bepaling van gemeenschapsrecht te toetsen, terwijl het Hof in het arrest Van Schijndel en Van Veen een ogenschijnlijk vergelijkbare regel toelaatbaar achtte.

21. Beide zaken hingen af van het effectiviteitsbeginsel: Maakte de betrokken procedureregel het uiterst moeilijk om een aan het gemeenschapsrecht ontleend recht uit te oefenen? Het Hof maakte een feitelijke beoordeling in het licht van de procedure in zijn geheel. In de zaak Van Schijndel en Van Veen hadden rekwiranten de Hoge Raad der Nederlanden verzocht twee vonnissen van de rechtbank te Breda te vernietigen, op grond dat de rechtbank de in het Verdrag opgenomen regels inzake mededinging en vrijheid van dienstverrichting ambtshalve had moeten toepassen. In antwoord op de prejudiciële vragen van de Hoge Raad verklaarde het Hof voor recht, dat, in de concrete omstandigheden van de zaak, het gemeenschapsrecht de nationale rechter er niet toe verplichtte in strijd met zijn nationale procedureregels buiten de door de partijen bepaalde grenzen van de rechtsstrijd te treden.

22. De omstandigheden in de zaak Peterbroeck waren echter anders. Daarin ging het om een beroep tegen een beslissing van de Belgische belastinginstanties. De toetsing van dat besluit was in beginsel beperkt tot de gronden die de verzoeker reeds in de loop van de administratieve beroepsprocedure had aangevoerd. Na afloop van die procedure beschikte de verzoeker over een termijn van 60 dagen om nieuwe middelen — waaronder deze ontleend aan het gemeenschapsrecht — bij de bevoegde rechter aan te voeren. Het Hof oordeelde dat deze vervaltermijn, in zijn juridische en praktische context beschouwd, in feite in de weg stond aan de mogelijkheid om aan het gemeenschapsrecht ontleende rechten uit te oefenen.

23. Bij de vraag of het in de praktijk uiterst moeilijk is om een recht uit te oefenen kan er sprake zijn van een glijdende schaal — wat verklaart waarom in de zaken Peterbroeck en Van Schijndel en Van Veen op basis van slechts enkele elementen tot een verschillende uitspraak werd gekomen. Er bestaan echter omstandigheden waarin het duidelijk is dat partijen uiterst moeilijk rechterlijke bescherming voor een door het gemeen-

18 — Aangehaald in voetnoot 4.
19 — Aangehaald in voetnoot 5.

schapsrecht verleend recht zouden kunnen verkrijgen, indien de nationale rechter niet over de mogelijkheid zou beschikken om een op het gemeenschapsrecht gebaseerd middel ambtshalve aan te voeren. Voorbeelden hiervan vindt men in de zaken Océano Grupo Editorial en Salvat Editores [20] en Cofidis. [21]

24. In de arresten Océano Grupo Editorial en Salvat Editores en Cofidis heeft het Hof vastgesteld dat een richtlijn kan worden geacht de rechter de mogelijkheid toe te kennen om ambtshalve middelen aan te voeren, wanneer dit noodzakelijk is ter bereiking van de doelstelling van die richtlijn. [22] Preciezer gezegd heeft het Hof geoordeeld dat de bevoegdheid van een nationale rechter om ambtshalve vast te stellen dat het forumkeuzebeding in een consumentenovereenkomst oneerlijk was, noodzakelijk was ter bereiking van de doelstelling van richtlijn 93/13/EEG van de Raad. [23] Die doelstelling bestond immers in de bescherming van de consumenten tegen oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten. Het Hof legde de richtlijn in overeenstemming met het effectiviteitsbeginsel uit. Had het dit niet gedaan, dan „[zou] men voor de paradox [hebben gestaan], dat de consument gedwongen [was], voor een andere rechter dan die van zijn woonplaats te verschijnen juist om te betogen, dat het contractuele beding dat hem daartoe verplicht, oneerlijk is!" [24]

25. Misschien kan de rechtspraak nog het best als volgt worden samengevat: Het effectiviteitsbeginsel houdt voor de nationale rechter geen verplichting in om aan het gemeenschapsrecht ontleende middelen ambtshalve aan te voeren, behalve in omstandigheden waarin dit noodzakelijk is om te waarborgen dat rechterlijke bescherming voorhanden is inzake een door het gemeenschapsrecht verleend recht. De nationale rechter dient dus ambtshalve op te treden wanneer dit noodzakelijk is ter bescherming van rechten ontleend aan het gemeenschapsrecht. Daarentegen brengt het effectiviteitsbeginsel voor de nationale rechter geen algemene verplichting mee om onder alle omstandigheden de toepassing van voorschriften van gemeenschapsrecht te verzekeren.

26. Geldt hetzelfde wanneer sprake is van een fundamenteel voorschrift van gemeenschapsrecht? In zijn verwijzingsbeslissing overweegt de verwijzende rechter dat sommige bepalingen van zodanig grote betekenis zouden kunnen zijn, dat deze volgens het gemeenschapsrecht als bepalingen van „openbare orde" moeten worden gekwalifi-

20 — Arrest van 27 juni 2000 (C-240/98–C-244/98, Jurispr. blz. I-4941).

21 — Arrest van 21 november 2002 (C-473/00, Jurispr. blz. I-10875).

22 — Océano Grupo Editorial en Salvat Editores, aangehaald in voetnoot 20, punt 26, en Cofidis, aangehaald in voetnoot 21, punten 32 en 33.

23 — Richtlijn van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95, blz. 29).

24 — Conclusie van advocaat-generaal Saggio bij het arrest Océano Grupo Editorial en Salvat Editores, aangehaald in voetnoot 20, punt 24.

ceerd, zodat de nationale rechter deze ambtshalve moet toepassen. In dat verband haalt de verwijzende rechter het arrest Eco Swiss aan. [25] In die zaak was een vordering tot vernietiging van een arbitraal vonnis aan de orde. Het scheidsgerecht had een schadevergoeding toegekend wegens de beëindiging van een licentieovereenkomst. In de loop van de arbitrale procedure werd de kwestie omtrent eventuele nietigheid van de overeenkomst wegens strijd met artikel 81 EG niet opgeworpen. Het Hof was evenwel van oordeel dat de nationale rechter een vordering tot vernietiging van een arbitraal vonnis moest toewijzen wanneer het vonnis naar zijn oordeel in strijd was met artikel 81 EG, en indien hij volgens nationale procedureregels een vordering tot vernietiging op grond van strijd met nationale regels van openbare orde moest toewijzen. [26]

27. Het zou echter onjuist zijn om uit het arrest Eco Swiss af te leiden dat het effectiviteitsbeginsel verlangt dat bepaalde voorschriften van gemeenschapsrecht, vanwege het belang ervan voor het communautaire rechtsstelsel, door de nationale rechter moeten worden toegepast, zelfs wanneer de partijen geen beroep daarop hebben gedaan. Een dergelijke lezing van het arrest Eco Swiss zou zich immers niet verdragen met het arrest Van Schijndel en Van Veen. Weliswaar overwoog het Hof in het arrest Eco Swiss dat artikel 81 EG „een fundamentele bepaling [vormt] die onontbeerlijk is voor de vervulling van de taken van de Gemeenschap", [27] maar dezelfde bepaling was ook aan de orde in de zaak Van Schijndel en Van Veen, waarin het Hof niet tot de vaststelling kwam dat een verplichting bestond om artikel 81 EG toe te passen. De toepassing van het effectiviteitsbeginsel hangt derhalve niet af van de vraag, of de betreffende bepaling van openbare orde is. Zoals ik hierna uiteen zal zetten behoort de zaak Eco Swiss hoofdzakelijk tot de categorie zaken waarin het Hof het gelijkwaardigheidsbeginsel heeft toegepast.

28. Niettemin heeft het Hof in het arrest Eco Swiss een vaststelling gedaan betreffende het effectiviteitsbeginsel. Na de zaak te hebben beslecht op grond van het gelijkwaardigheidsbeginsel, merkte het Hof nog op dat het gemeenschapsrecht vereist dat „vragen over de uitlegging van het verbod van [artikel 81, lid 1, EG] onderzocht [kunnen worden] door de nationale rechterlijke instanties die over de geldigheid van een arbitraal vonnis moeten beslissen". [28] Het Hof lijkt voornamelijk te hebben willen verzekeren dat beroep bij de rechter open staat tegen een arbitraal vonnis dat in strijd is met artikel 81 EG. [29] Een nationale regel op grond waarvan bij de rechterlijke toetsing van een arbitraal vonnis enkel acht geslagen kan worden op de gronden die de verzoeker in

25 — Arrest van 1 juni 1999 (C-126/97, Jurispr. blz. I-3055).

26 — Arrest Eco Swiss, punt 41.

27 — Arrest Eco Swiss, punt 36.

28 — Arrest Eco Swiss, punt 40.

29 — Het nationale recht mag uiteraard verlangen dat het rechtsmiddel binnen een redelijke tijd wordt ingesteld (zie arrest Eco Swiss, punten 43-48).

de loop van de arbitrageprocedure heeft aangevoerd, schendt dus het effectiviteitsbeginsel. Dat de partijen de aan het gemeenschapsrecht ontleende gronden tijdens de arbitrageprocedure hadden kunnen aanvoeren, kan geen volledige rechtsbescherming verzekeren, aangezien die procedure — zoals het administratieve beroep in de zaak Peterbroeck — geen *rechterlijke* procedure strictu senso is. [30]

29. Kort samengevat houdt het effectiviteitsbeginsel voor de nationale rechter geen verplichting in om ambtshalve aan het gemeenschapsrecht ontleende middelen aan te voeren, ook al zou het daarbij gaan om een voorschrift dat van fundamenteel belang is voor de communautaire rechtsorde. Daarentegen vereist het wél, dat de partijen daadwerkelijk de mogelijkheid moet worden geboden om voor een nationale rechter een aan het gemeenschapsrecht ontleend middel aan te voeren. Anders moet de nationale rechter de bevoegdheid hebben om dat middel zelf aan te voeren.

30. Vaststaat, dat de partijen in de betrokken gedingen daadwerkelijk de kans kregen om het middel inzake de artikelen 11 en 13 van richtlijn 85/511 voor de nationale rechter aan te voeren. Anders dan in de zaak Peterbroeck, maakten de nationale procedureregels het niet uiterst moeilijk om die bepalingen aan te voeren. Het loutere feit dat de partijen dit niet hebben gedaan, verplicht de nationale rechter niet, omwille van het effectiviteitsbeginsel, de partijen bijstand te verlenen en het verzuim te verhelpen.

31. Zoals de verwijzende rechter terecht heeft opgemerkt, volgt bovendien niet uit richtlijn 85/511, dat de nationale rechter de artikelen 11 en 13 ambtshalve dient toe te passen. Volgens artikel 1 ervan is het doel van de richtlijn de vaststelling van „communautaire bestrijdingsmaatregelen [...] die bij het uitbreken van mond- en klauwzeer [...] moeten worden toegepast" en dus de bescherming van de gezondheidstoestand van de veestapel in de Gemeenschap in haar geheel. [31] Het valt moeilijk staande te houden dat die doelstelling enkel kan worden bereikt

30 — In dit opzicht is het arrest Eco Swiss in overeenstemming met de vaststelling van het Hof dat een scheidsgerecht dat ingevolge een privaatrechtelijke overeenkomst en zonder overheidsbemoeienis is ingesteld, niet als een rechterlijke instantie in de zin van artikel 234 EG kan worden beschouwd, zodat het niet kan verzoeken om een prejudiciële beslissing op grond van dat artikel (arrest van 23 maart 1982, Nordsee, 102/81, Jurispr. blz. 1095).

31 — Zie de considerans van richtlijn 85/511.

indien de nationale rechter zich bevoegd verklaart om ambtshalve aan te voeren dat het besluit tot slachting van verzoekers' dieren ter voorkoming van de verspreiding van mond- en klauwzeer, was gebaseerd op onderzoeken die door een niet in bijlage B bij de richtlijn vermeld laboratorium waren verricht. Voor zover de richtlijn ertoe strekt aan verzoekers rechten toe te kennen, kan de effectieve rechterlijke bescherming van die rechten in beginsel ook worden verzekerd zonder de nationale rechter te verplichten de richtlijn ambtshalve aan te voeren. In dat opzicht is er een duidelijk verschil tussen de onderhavige zaken en de zaken Océano Grupo Editorial en Salvat Editores en Cofidis.

32. Derhalve vereist het effectiviteitsbeginsel niet, dat de nationale rechter het middel ontleend aan de artikelen 11 en 13 van de richtlijn ambtshalve dient te onderzoeken. Rest evenwel de vraag, of een dergelijke verplichting voortvloeit uit het gelijkwaardigheidsbeginsel.

Het gelijkwaardigheidsbeginsel

33. Het gelijkwaardigheidsbeginsel verlangt dat een rechterlijke instantie die op grond van het nationale procesrecht ambtshalve middelen kan aanvoeren, eveneens aan het gemeenschapsrecht ontleende middelen moet kunnen aanvoeren. Wat die laatste middelen betreft, volgt bovendien uit het samenwerkingsbeginsel van artikel 10 EG dat de nationale rechter van die mogelijkheid gebruik dient te maken.[32] De bevoegdheid van rechterlijke instanties om aan het nationale recht ontleende middelen ambtshalve aan te voeren is doorgaans echter strikt beperkt. Derhalve rijst de vraag naar de invloed van die beperkingen op de verplichting om aan het gemeenschapsrecht ontleende middelen aan te voeren.

34. Met andere woorden, wanneer nationale rechterlijke instanties over de bevoegdheid beschikken om *bepaalde* gronden van nationaal recht te onderzoeken, verlangt het gelijkwaardigheidsbeginsel dat zij ook over die bevoegdheid beschikken ten aanzien van *gelijkwaardige*, aan het gemeenschapsrecht ontleende gronden. De vraag dient zich dus aan, hoe kan worden vastgesteld welke gronden „gelijkwaardig" zijn.

35. Een voorbeeld vinden wij in het arrest Eco Swiss.[33] De in die zaak aan de orde zijnde nationale procedureregels bepaalden dat een arbitraal vonnis enkel kon worden vernietigd op een beperkt aantal gronden,

32 — Zie in die zin arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld (C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punten 57 en 58), en arrest Van Schijndel en Van Veen, aangehaald in voetnoot 5, punten 13 en 14.

33 — Aangehaald in voetnoot 25.

waaronder „strijd[...] met de openbare orde". [34] De verwijzende rechter zette uiteen dat een arbitraal vonnis krachtens de nationale regels van burgerlijk procesrecht slechts in strijd met de openbare orde kon worden bevonden, „indien de inhoud of de uitvoering ervan strijd oplevert met dwingend recht van een zo fundamenteel karakter, dat de naleving ervan niet door beperkingen van procesrechtelijke aard mag worden verhinderd". [35] Voorts merkte hij op, dat een arbitraal vonnis waarmee inbreuk op de nationale mededingingsregels werd gemaakt, in het algemeen niet werd geacht strijd met de openbare orde op te leveren. [36] Niettemin heeft het Hof vastgesteld dat het verbod van artikel 81 EG vanuit het oogpunt van het gemeenschapsrecht een fundamentele dwingende bepaling is. Bijgevolg had artikel 81 EG in feite dezelfde status als nationale regels van openbare orde. [37] Derhalve vereiste het gelijkwaardigheidsbeginsel dat de nationale rechter de vordering tot vernietiging van het arbitraal vonnis moest toewijzen indien hij van oordeel was dat het in strijd was met artikel 81 EG. [38]

36. In de onderhavige zaak wordt het begrip „openbare orde" in een heel andere betekenis gebruikt. De toepasselijke nationale bepaling is artikel 8:69, lid 1, van de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: „Awb"), waarin is bepaald:

„De rechtbank doet uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting."

Voorts bepaalt artikel 8:69 Awb dat de rechter ambtshalve de rechtsgronden aanvult. Daarbij dient hij echter binnen de door de partijen bepaalde grenzen van de rechtsstrijd te blijven. Hij kan enkel buiten die grenzen treden om ambtshalve te toetsen aan gronden van openbare orde. [39]

34 — Arrest Eco Swiss, punt 7.

35 — Arrest Eco Swiss, punt 24.

36 — Ibidem.

37 — Zie in die zin ook arrest van 13 juli 2006, Manfredi e.a. (C-295/04–C-298/04, Jurispr. blz. I-6619, punt 31).

38 — Zie inzonderheid arrest Eco Swiss, punt 37.

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

37. Het begrip openbare orde, in deze context beschouwd, wordt in de nationale rechtspraak gedefinieerd. Het lijkt op het begrip openbare orde, zoals dit in overeenkomstige omstandigheden door het Gerecht van eerste aanleg wordt gebezigd. [40] In het Nederlandse bestuursrecht betreffen gronden van openbare orde voornamelijk de rechterlijke bevoegdheid, de ontvankelijkheid van de vordering, of de bevoegdheid van het bestuursorgaan dat de bestreden beslissing gaf. [41] Bij het antwoord op de vraag, of sprake is van gelijkwaardigheid, moet worden gezien naar die gronden en naar de belangen die zij in het nationale rechtsstelsel beogen te beschermen.

38. In beginsel staat het aan de nationale rechterlijke instanties om vast te stellen wat die belangen zijn. Daarna moet, vanuit het oogpunt van het communautaire rechtsstelsel, worden nagegaan welke gemeenschapsrechtelijke voorschriften gelijkwaardige belangen beschermen — dit zijn belangen waaraan de communautaire rechtsorde een functie en een positie toekent die gelijkwaardig zijn aan die van de betrokken belangen op nationaal vlak.

39. De artikelen 11 en 13 van richtlijn 85/511 hebben tot doel belangen te beschermen die verband houden met de volksgezondheid en de gezondheidstoestand van de veestapel in de Gemeenschap. Meer in het bijzonder strekken deze bepalingen ertoe tussen de lidstaten de nodige coördinatie tot stand te brengen in de strijd tegen het mond- en klauwzeervirus. [42]

40. Zelfs zonder het nationale recht in detail te onderzoeken, mag worden aangenomen dat die belangen niet gelijkwaardig zijn aan de belangen ten aanzien waarvan de verwijzende rechter ambtshalve gronden kan aanvoeren.

41. In omstandigheden als die van de hoofdgedingen, houdt het gemeenschapsrecht voor de nationale rechter dus geen verplichting in om buiten de door de partijen bepaalde grenzen van de rechtsstrijd te treden ter ambtshalve toetsing aan gronden die aan de artikelen 11 en 13 van richtlijn 85/511 zijn ontleend.

40 — Zie bijvoorbeeld arrest van 8 juli 2004, Mannesmannröhren-Werke/Commissie (T-44/00, Jurispr. blz. II-2223, punt 178); 22 februari 2006, Standertskjöld-Nordenstam (T-437/04 en T-441/04, Jurispr. FP-I-A-2-29, FP-II-A-2-127, punt 28); 3 oktober 2006, Nijs (T-171/05, Jurispr. FP-I-A-2-195, FP-II-A-2-999, punt 31); 13 juli 2006, Andrieu/Commissie (T-285/04, Jurispr. FP-I-A-2-161, FP-II-A-2-775, punt 129); 1 december 2004, Kronofrance/Commissie (T-27/02, Jurispr. blz. II-4177, punt 30), en 19 september 2006, Lucchini/Commissie (T-166/01, Jurispr. blz. II-2875, punt 144). Zie ook bijvoorbeeld arresten Hof van 2 mei 2006, Regione Siciliana/Commissie (C-417/04 P, Jurispr. blz. I-3881, punt 36); 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-98/04, Jurispr. blz. I-4003, punt 16); en 1 juni 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) en Diputación Foral de Vizcaya/Commissie (C-442/03 P en C-471/03 P, Jurispr. blz. I-4845, punt 45).

41 — Zie de doctrine waar in voetnoot 39 naar wordt verwezen.

42 — Zie ook punt 23 in mijn conclusie bij het arrest Dokter e.a., aangehaald in voetnoot 2.

IV — Conclusie

42. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van het College van Beroep voor het bedrijfsleven als volgt te beantwoorden:

„In omstandigheden als die van de hoofdgedingen, houdt het gemeenschapsrecht voor de nationale rechter geen verplichting in om buiten de door de partijen bepaalde grenzen van de rechtsstrijd te treden ter ambtshalve toetsing aan gronden die zijn ontleend aan de artikelen 11 en 13 van richtlijn 85/511/EEG van de Raad van 18 november 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer."