

Ambtshalve toetsen aan Europees recht?

In deze tijd van debat over de Europese Grondwet kan het geen kwaad stil te staan bij de vraag of het Europese recht in Nederland altijd, amtsshalve, door de Nederlandse rechter moet worden toegepast. Een eerste reactie van een overtuigde Europeaan zou zijn dat dat natuurlijk moet, maar ligt dat voor de hand? Immers, het Nederlandse recht hoeft ook niet altijd door de rechter amtsshalve te worden toegepast.

Deze vraag is actueel geworden door een viertal uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 17 mei. Het betrof een aantal beroepen stammend uit 2002 over de MKZ-epidemie. Appellanten betoogden dat hun vee ten onrechte besmet was verklaard en vervolgens ten onrechte was gedood. Diverse beroepsgronden waren aangevoerd, onder andere dat fouten waren gemaakt met de bloedmonsters en dat het Besluit Verdachte dieren (gebaseerd op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren) en de Richtlijn 85/511/EEG niet juist waren toegepast. Het College had al deze gronden onderzocht en was tot de conclusie gekomen dat de beroepen niet konden slagen. Zaken afgedaan zou men zeggen, ware het niet dat het College zelf wel bekend was met een mogelijk kansrijke beroepsgrond, die door appellanten echter niet naar voren was gebracht. Het betreft hier de stelling dat bloedmonsters van de mogelijk besmette dieren niet waren onderzocht door het 'nationaal laboratorium' als aangewezen in de richtlijn.

Ten tijde van de mkz-crisis was dat het Centraal Diergeneeskundig Instituut Lelystad, een ambtelijke dienst van het Ministerie van LNV. In plaats daarvan waren de monsters onderzocht door ID-Lelystad BV, die niet in de richtlijn stond vermeld. Het College had die beroepsgrond in een drietal eerdere mkz-zaken kansrijk geacht en had daarover prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie (uitspraken van 18 januari 2005). In die zaken was de onbevoegdheid van het laboratorium echter wel expliciet door appellanten als beroepsgrond geformuleerd. In de mei-zaken niet, maar het College kende natuurlijk het vraagpunt en de mogelijkheid dat die niet aangevoerde grond wel eens beslissend kon zijn. Mocht het College zelf rechtstreeks aan de richtlijn toetsen?

Naar Nederlands bestuursprocesrecht luidt het antwoord op die vraag ontkenmend: de grenzen van het geschil waarover de rechter moet oordelen zijn vastgelegd in artikel 8:69 AWB en worden gevormd door: 1)

het beroepschrift, 2) de overgelegde stukken, 3) het verhandelde tijdens het vooronderzoek; en 4) het onderzoek ter zitting.

Daarnaast moet de rechter amtsshalve de rechtsgronden aanvullen (het juridisch vormgeven van de ingebrachte bezwaren) en mag hij de feiten aanvullen. De wettekst laat de rechter hier geen ruimte voor een eigen beleid. Dit is het gevolg van het feit dat het beroep het karakter van rechtsbescherming heeft en niet dat van vaststelling van het objectieve recht. Ambtsshalve toetsing aan wettelijke bepalingen gebeurt naar Nederlands recht alleen bij bepalingen van openbare orde over bijvoorbeeld termijnen en bevoegdheden van bestuursorganen of rechters.

Het Europese recht kent geen voorschrift over welke van zijn bepalingen van openbare orde zijn en wanneer een Nederlandse rechter amtsshalve aan rechtstreeks werkende bepalingen ervan mag toetsen. Daarom laat het Hof van Justitie de nationale regel van procesrecht inzake amtsshalve toetsing (in Nederland dus artikel 8:69AWB) ook toe voor bepalingen van Europees recht, op voorwaarde dat dit Europese recht niet wordt 'gediscrimineerd' ten opzichte van het nationale recht en dat die beperking van de amtsshalve toetsing niet in de weg staat aan een efficiënte toepassing van het Europese recht. Wel van openbare orde, althans fundamenteel en onontbeerlijk voor de vervulling van de taken van de gemeenschap, vindt het Hof artikel 81 EG over het mededingingsrecht.

Over richtlijnen in het algemeen en Richtlijn 85/511/EEG in het bijzonder is wat dat betreft niets bekend. In de mei-uitspraken sluit het College kennelijk niet uit dat daaraan toch rechtstreeks getoetst moet worden en wil het daarover eerst een prejudicieel oordeel van het Europese Hof. Dat is een standpunt dat wel voor meer richtlijnen kan gelden. De uitspraak van het Hof kan dus leiden tot een meer algemeen geformuleerde regel die ook voor andere rechters en andere richtlijnen van belang kan zijn. Bijvoorbeeld voor de Raad van State in milieurechtelijke geschillen: als een appellant heeft verzuimd een beroep te doen op het Besluit Luchtqualiteit, zou de Afdeling zelf rechtstreeks kunnen toetsen aan de Dochterrichtlijn Luchtqualiteit.

Norbert de Munnik

De auteur is advocaat bij NautaDutilh.

