

**Zaak C-369/23**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

9 juni 2023

**Verwijzende rechter:**

Varhoven administrativen sad (Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

9 juni 2023

**Verzoekster en verzoekster tot cassatie:**

„Vivacom Bulgaria” EAD

**Verweerder en verweerder in cassatie:**

Varhoven administrativen sad  
Natsionalna agentsia za prihodite

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Vordering tegen Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije; hierna: „VAS”) tot betaling van schadevergoeding ten bedrage van de betaalde btw

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing**

Verenigbaarheid van nationale regels inzake de rechterlijke bevoegdheid voor schadevorderingen tegen de VAS met het Unierecht

Artikel 267 VWEU

## **Prejudiciële vraag**

Staan artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de weg aan een nationale regeling als artikel 2c, lid 1, punt 1, van de Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (wet betreffende de aansprakelijkheid van de staat en de gemeenten voor schade) junctis artikel 203, lid 3, en artikel 128, lid 1, punt 6, van de Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek van bestuursprocesrecht), op grond waarvan een vordering tot vergoeding van schade die is veroorzaakt door een schending van het Unierecht door de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije), waarbij die rechter verweerder is, door hem in laatste aanleg moet worden behandeld?

## **Aangevoerde bepalingen en rechtspraak van de Unie**

Artikel 4, lid 3, EU, artikel 19, lid 1, tweede alinea, EU, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest)

Richtlijn 2006/112/EEG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, in het bijzonder artikel 14, lid 1, artikel 24, artikel 56, lid 1, onder i)

Arrest van 3 mei 2012, C-520/10, Lebara, EU:C:2012:264 (hierna: arrest Lebara)

## **Aangevoerde nationale bepalingen**

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht, hierna: „APK”), artikel 1, punt 3, artikel 128, lid 1, punt 6, artikel 203

Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (wet op de aansprakelijkheid van de staat en de gemeenten voor schade, hierna: „ZODOV”), artikel 2c

Zakon za danaka varhu dobavenata stoinost (wet op de belasting over de toegevoegde waarde, hierna: „ZDDS”), artikel 12, lid 1, artikel 21, leden 1 en 3

## **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 Het hoofdgeding is gebaseerd op een cassatieberoep van „Bulgarska telekomunikatsionna kompania” EAD, gevestigd te Sofia (hierna: „BTK”) (thans „Vivacom Bulgaria” EAD) tegen vonnis nr. 2565/18.04.2022 van de Administrativen Sad – Sofia grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije, hierna: „ASSG”), waarbij het beroep van BTK, gebaseerd op artikel 2c ZODOV juncto artikel 4, lid 3, EU, tegen de VAS en het Natsionalna agentsia za prihodite (nationaal agentschap voor inkomsten, hierna: „NAP”) is afgewezen. In het beroep had BTK aangevoerd dat zij schade had geleden ten belope van de btw-

schulden die waren betaald op de naheffingsaanslag nr. 2900-1200127/20.06.2012 van het NAP, bevestigd door uitspraken van de ASSG en de VAS. Verzoekster vorderde schadevergoeding ten bedrage van de op basis van de naheffingsaanslag betaalde bedragen (btw ten bedrage van 760 183,15 Bulgaarse leva [BGN] en rente ten bedrage van 347 278,15 BGN), winstderving en wettelijke rente over die bedragen.

#### Procedure voor het vaststellen en aanvechten van de naheffingsaanslag

- 2 De feiten met betrekking tot de eerdere procedure voor het vaststellen en aanvechten van de naheffingsaanslag zijn door de ASSG in het hoofdgeding als volgt vastgesteld.
- 3 „BTK Mobile” EOOD, van wie BTK de rechtsoptvolger is, heeft in de periode 2007-2008 facturen uitgeschreven aan Alex Invest Cornert s.r.l. en Danina Comert s.r.l. (hierna tezamen: „Alex Invest en Danina”), in Roemenië ingeschreven ondernemingen, op basis van contracten voor de verkoop van prepaidkaarten en vouchers voor telecommunicatiediensten, waarop btw van 0 % was vermeld.
- 4 Tijdens een belastingcontrole werd vastgesteld dat de verstrekking aan de vertegenwoordigers van de Roemeense ondernemingen en de fysieke ontvangst van de kaarten en vouchers door hen niet bewezen waren, zodat het voorwerp van de leveringen diensten waren, die echter niet binnen de werkingssfeer van artikel 21, lid 3, punt 2, onder h), ZDDS vielen, maar waarbij de plaats van levering de plaats was waar de leverancier zijn zelfstandige economische activiteit uitoefende, dus Bulgarije, wat betekent dat de plaats van levering werd bepaald volgens de algemene regel van artikel 21, lid 1, ZDDS.
- 5 Het NAP heeft daarom de naheffingsaanslag nr. 2900-1200127/20.06.2012 tegen BTK uitgevaardigd, waarbij werd vastgesteld dat BTK in totaal 760 183,15 BGN aan extra btw verschuldigd was. Nadat de aanslag was betekend, werd het bedrag samen met de verschuldigde rente door BTK overgemaakt aan de schatkist. Tegen de aanslag werd administratief beroep en beroep in rechte ingesteld.
- 6 In de administratieve beroepsprocedure werd de naheffingsaanslag gehandhaafd op grond van het feit dat de ontvangers van de diensten geen in een andere lidstaat gevestigde belastingplichtigen waren, aangezien er geen bewijs was van de levering van de kaarten aan de Roemeense ondernemingen. Aan de voorwaarden van artikel 21, lid 3, ZDDS, op grond waarvan de diensten als belastingvrij konden worden beschouwd, was derhalve niet voldaan.
- 7 Het bij de ASSG ingestelde beroep werd gedeeltelijk afgewezen. Hoewel de levering in de facturen was omschreven als prepaidkaarten en vouchers voor telecommunicatiediensten, was een levering van goederen overeengekomen, aangezien de kaarten goederen waren die het toekomstige gebruik van deze diensten mogelijk maakten. Volgens de ASSG werden de goederen in commerciële hoeveelheden geleverd met het oog op wederverkoop en verleende BTK geen diensten aan de Roemeense ondernemingen, maar verleende deze in

voorkomend geval aan de eindverbruikers. Om die reden waren de regels inzake de plaats van levering van goederen van toepassing. De kaarten en vouchers hadden het magazijn van BTK, waar zij door de Roemeense ondernemingen in bewaring waren gegeven, niet verlaten, of waren aan de Roemeense ondernemingen overgedragen met acceptatie- en overdrachtsprotocollen in dit magazijn van BTK op Bulgaars grondgebied, zodat artikel 17, lid 1, ZDDS van toepassing was, op grond waarvan de plaats van levering van goederen die niet waren verzonden of vervoerd, de plaats was waar de goederen zich bevonden ten tijde van de eigendomsoverdracht of de feitelijke overdracht. Bijgevolg bevond deze plaats zich op Bulgaars grondgebied en was BTK de overeenkomstige btw verschuldigd. De ASSG heeft het beroep daarom gedeeltelijk afgewezen.

- 8 In arrest nr. 15282/16.12.2014 bevestigde de VAS de uitspraak in eerste aanleg. Hij was het volledig eens met de conclusie van de ASSG dat het voorwerp van de levering geen diensten maar goederen waren. BTK kan zich niet beroepen op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 9 oktober 2014 in zaak C-492/13, Traum, EU:C:2014:2267, omdat „in casu vaststaat dat de gekochte kaarten aan de Roemeense ondernemingen werden overgedragen in een op het nationale grondgebied gelegen magazijn van ‚BTK Mobile’ EOOD en dat de kaarten het magazijn van BTK niet hebben verlaten aangezien zij in bewaring werden gegeven”. De VAS is niet ingegaan op het arrest Lebara. Tegen deze achtergrond was deze rechter van mening dat artikel 17, lid 1, ZDDS, op grond waarvan de plaats van levering van goederen de plaats is waar de goederen zich bevinden op het tijdstip van de eigendomsoverdracht of de feitelijke overdracht, van toepassing was en correct was toegepast. In deze procedure oordeelde de VAS als rechter in laatste aanleg en zijn uitspraak is onherroepelijk (hierna worden de procedure waarin de naheffingsaanslag werd opgelegd, en de gerechtelijke procedure over de aanvechting ervan aangeduid als het belastinggeskil).

#### Procedure in eerste aanleg inzake de schadevordering

- 9 Het door de rechter in eerste aanleg (ASSG) afgewezen beroep werd ingesteld op 12 december 2019. BTK voerde aan dat het NAP en de VAS artikel 2, lid 1, onder a) en c), artikel 14, lid 1, artikel 24 en artikel 56, lid 1, onder i), van richtlijn 2006/112 hadden geschonden, zoals van kracht in de periode van december 2007 tot en met juni 2008 en zoals uitgelegd door het Hof van Justitie in de zaak Lebara.
- 10 Volgens verzoekster hebben het NAP en de VAS in het belastinggeskil bovengenoemde Unierechtelijke bepalingen inzake telecommunicatiediensten, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie in het arrest Lebara, onjuist toegepast. Volgens dit arrest zijn leveringen van prepaidkaarten en vouchers leveringen van telecommunicatiediensten. Artikel 2, lid 1, onder a) en c), artikel 14, lid 1, artikel 24 en artikel 56, lid 1, onder i), van richtlijn 2006/112, die geschonden zouden zijn, verlenen telecommunicatie-exploitanten zoals BTK het recht om leveringen van prepaidkaarten en vouchers aan in een andere lidstaat gevestigde distributeurs gelijk te stellen met leveringen van telecommunicatiediensten

waarbij de plaats van levering in die andere lidstaat is gelegen. De schending van het Unierecht is voldoende gekwalificeerd, aangezien de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie kennelijk is miskend. Het arrest Lebara was bekend bij het NAP ten tijde van de vaststelling van de naheffingsaanslag en bij de ASSG alsmede de VAS voordat zij hun uitspraken wezen, aangezien verzoekster er in de procedure herhaaldelijk naar had verwezen. Volgens verzoekster is het arrest gewezen op basis van vergelijkbare feiten en is het bindend voor verweerders. Als de VAS twijfels had gehad over de toepasselijkheid van het arrest Lebara op de feiten van de aanvechting van de naheffingsaanslag, had hij het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing moeten vragen.

- 11 Daarentegen had het NAP in de naheffingsaanslag vastgesteld dat de leveringen van prepaidkaarten en vouchers diensten waren, maar dat de ontvanger van de leveringen niet werd bepaald door de contractuele relatie met de Roemeense ondernemingen, maar door de andere omstandigheden van de leveringen, namelijk waar de prepaidkaarten en vouchers werden overgedragen, of zij naar Roemenië werden vervoerd en of zij konden worden gebruikt voor gesprekken vanuit Roemenië. Deze omstandigheden zijn volgens verzoekster echter niet relevant voor het bepalen van de plaats van levering van de telecommunicatiediensten.
- 12 De VAS, die in laatste aanleg uitspraak heeft gedaan in het belastinggeschil, was van mening dat, aangezien de verkochte kaarten en vouchers commerciële hoeveelheden waren, het ging om leveringen van goederen die Bulgarije niet hebben verlaten. Daarom werd volgens verzoekster ten onrechte vastgesteld dat de plaats van levering in Bulgarije was gelegen en niet in Roemenië, waar de ontvangers waren gevestigd, en werden de vastgestelde btw-schulden bevestigd.
- 13 In de procedure in eerste aanleg over de vordering heeft de ASSG de volgende bevindingen gedaan.
- 14 De vordering was terecht gericht tegen het NAP en de VAS, aangezien beide instellingen verplicht zijn om de wetgeving van de Unie correct toe te passen. Bovendien is de VAS een rechtspersoon die bevoegd is om kennis te nemen van beroepen wegens schendingen van het Unierecht die zijn ingesteld in het kader van de uitoefening van zijn rechtsprekende functie, en is deze in casu de rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet over het geschil.
- 15 Met betrekking tot de voorwaarden waaronder rechterlijke instanties aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schade als gevolg van een schending van het Unierecht, stelde de ASSG dat het ontoelaatbaar is om opnieuw een uitspraak ten gronde te doen over een geschil dat is afgesloten met een onherroepelijke beslissing van de verwerende rechterlijke instantie. Veeleer moet worden onderzocht of de voor het geschil relevante wettelijke bepalingen correct zijn toegepast op de vastgestelde feiten.
- 16 Wat het vereiste betreft dat de geschonden bepalingen van het Unierecht rechten toekennen aan particulieren, heeft de ASSG erop gewezen dat de bepalingen

waarop verzoekster zich beroept, het toepassingsgebied van de belasting en de plaats van levering van telecommunicatiediensten bepalen en verzoekster in casu het recht verlenen om de prestaties te behandelen als prestaties aan een in een andere lidstaat gevestigde belastingplichtige zonder daarover btw te heffen.

- 17 Wat het vereiste van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht betreft, was de ASSG van mening dat het NAP de leveringen terecht als diensten heeft aangemerkt, maar artikel 21, lid 3, punten 1 en 2, onder h), ZDDS niet toepasselijk heeft geacht, omdat niet was voldaan aan het vereiste dat de ontvangers hun economische activiteit in een andere lidstaat uitoefenen. Met betrekking tot de conclusies van het NAP heeft de ASSG erop gewezen dat in het geval van een prestatie waarvoor geen btw wordt geheven omdat de ontvanger een belastingplichtige is die op het grondgebied van een andere lidstaat is gevestigd, moet worden nagegaan of de prestatie daadwerkelijk aan diezelfde belastingplichtige is verricht en of hij daadwerkelijk op het grondgebied van de andere lidstaat is gevestigd. Aangezien met name niet is bewezen dat de prepaidkaarten zijn ontvangen door belastingplichtigen die in een andere lidstaat gevestigd zijn, waren de belastingautoriteiten van mening dat de voorwaarden om de leveringen als zodanig aan te merken, waarbij de plaats van levering in het buitenland is gelegen, niet zijn bewezen, zodat er geen sprake is van een gekwalificeerde schending van het Unierecht, met name ten aanzien van een van de erkende en bevorderde doelstellingen van richtlijn 2006/112, namelijk de bestrijding van belastingfraude, belastingontwijking en eventueel misbruik.
- 18 Wat de verwerende VAS betreft, heeft de ASSG in verband met het vereiste van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht verklaard dat de conclusie van de VAS dat de leveringen leveringen van goederen en geen diensten waren, niet juist was, aangezien zij in strijd was met de artikelen 14 en 24 van richtlijn 2006/112 en de uitlegging daarvan in het arrest Lebara. De juiste juridische behandeling van de betrokken leveringen had evenwel niet tot een ander resultaat geleid dan de aanvechting van de naheffingsaanslag, aangezien een van de voorwaarden voor vrijstelling van de leverancier of dienstverrichter van de btw-plicht niet op de facturen was vermeld, namelijk het bewijs dat de ontvangers van de leveringen in een andere lidstaat gevestigde belastingplichtigen waren. Aangezien de schending van het Unierecht de uitkomst van het geschil per saldo niet heeft gewijzigd, kan zij niet als gekwalificeerd worden beschouwd en heeft zij geen causaal verband met de door verzoekster geleden schade, aangezien de btw en de overeenkomstige rente verschuldigd waren op grond van de definitieve naheffingsaanslag, die niet in strijd met het Unierecht is vastgesteld.
- 19 De ASSG was van oordeel dat de onderhavige zaak en de zaak die in het arrest Lebara is onderzocht, niet hetzelfde waren, aangezien de betrokken leveringen weliswaar inhoudelijk vergelijkbaar waren, maar ook aanzienlijke verschillen vertoonden. De leveringen aan de Roemeense ondernemingen werden immers niet behandeld als twee leveringen (aan de distributeurs en aan de eindverbruikers), maar slechts als één levering – aan de distributeurs. Uit de beschrijving van de feiten in het arrest Lebara moet worden geconcludeerd dat in die zaak noch de



status van de ontvangers als in een andere lidstaat gevestigde belastingplichtigen, noch de feitelijke overdracht van de kaarten in het geding was. In het geval dat door de Bulgaarse rechters werd onderzocht, was er geen distributienetwerk opgezet op Roemeens grondgebied en werden ook geen prepaidkaarten aangeboden aan consumenten in Roemenië. In het onderhavige geval heeft de VAS ontkend dat de twee zaken identiek waren omdat het vereiste dat de plaats van levering in Roemenië en niet in Bulgarije was gelegen, niet was bewezen, en is daarom uiteindelijk tot de juiste juridische conclusie gekomen dat er geen grondslag was voor toepassing van de uitlegging zoals in het arrest Lebara.

- 20 De derde voorwaarde voor het ontstaan van de aansprakelijkheid van verweerders – het bestaan van een rechtstreeks causaal verband tussen de schending van het Unierecht en de schade – diende volgens de ASSG niet te worden onderzocht, aangezien de tweede voorwaarde van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht niet was bewezen.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 21 In cassatie vordert BTK vernietiging van de uitspraak van de ASSG, omdat deze wegens schending van materieel recht, substantiële schendingen van procedureregels en een motiveringsgebrek onjuist is. Zij stelt dat de ASSG zelf het recht van de Unie en de rechtspraak van het Hof van Justitie over verschillende aspecten van het geschil heeft geschonden.
- 22 Meer bepaald had de rechter in eerste aanleg op basis van de feiten en de elementen van de btw-plicht zoals die in het belastinggeschil zijn vastgesteld, moeten onderzoeken of aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid van de staat was voldaan, niet door het geschil opnieuw ten gronde te onderzoeken, dat met de in kracht van gewijsde gegane uitspraak was afgesloten, maar door te onderzoeken of de relevante Unierechtelijke bepalingen in dit geschil correct waren toegepast en of de niet-toepassing of onjuiste toepassing ervan een rechtstreeks causaal verband had met de door verzoekster geleden schade.
- 23 De rechter in eerste aanleg heeft vastgesteld dat er sprake was van een schending van een Unierechtelijke bepaling die rechten toekent aan particulieren. De verdere conclusies zijn echter onjuist, aangezien de schending van het Unierecht als gevolg van de kwalificatie van de betrokken prestaties als goederen en niet als diensten in het arrest van de VAS ook duidelijk is vastgesteld in de niet-nakomingsprocedure van de Commissie tegen Bulgarije nr. EU Pilot 8498/1/TAXU. Volgens verzoekster is de schending voldoende gekwalificeerd, aangezien de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie kennelijk is miskend, zoals uiteengezet in de rechtspraak van het Hof van Justitie (C-224/01, C-446/04, C-429/09 en C-168/15). Ook aan de criteria van punt 43 van het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, EU:C:2006:391, is voldaan. Het arrest Lebara is duidelijk over de kwalificatie van de telefoonkaarten als telecommunicatiediensten, maar werd niet besproken in het arrest van de VAS,

hoewel ernaar werd verwezen in het cassatieberoep. De uitlegging in het arrest Lebara is bovendien abstract, aangezien in het arrest de beperking ontbreekt dat deze alleen van toepassing is op situaties zoals die in het hoofdgeding.

- 24 Verzoekster tot cassatie betwist tevens de vaststelling door de rechter in eerste aanleg dat de feiten in de zaak Lebara niet overeenstemmen met de feiten in de zaak BTK. BTK is een naar behoren erkend telecommunicatiebedrijf, beschikt over de infrastructuur voor de levering van de betrokken diensten en heeft een roaming-overeenkomst voor het Roemeense grondgebied, zodat het ging om de levering van prepaidkaarten voor telecommunicatiediensten aan distributeurs die in een andere lidstaat gevestigd zijn. In een andere zaak, die betrekking had op de aanvechting van een naheffingsaanslag waarbij werd vastgesteld dat BTK belasting verschuldigd was over leveringen van telefoonkaarten aan Danina in andere belastingtijdvakken, heeft de VAS anders geoordeeld en verklaard dat er geen btw over deze leveringen verschuldigd was in Bulgarije. Het was echter niet per se noodzakelijk geweest om een overeenstemming van de zaken vast te stellen, aangezien de VAS een prejudiciële vraag had moeten stellen in het geval van twijfel over de vraag of de rechtspraak van het Hof van Justitie in het specifieke geval van toepassing was. Anders is hij gebonden aan de eerdere uitlegging door het Hof van Justitie, aldus verzoekster.
- 25 Verzoekster tot cassatie betwist voorts de feitelijke vaststellingen met betrekking tot de overdracht van de telefoonkaarten in het magazijn van BTK, waarbij zij aanvoert dat dit is vastgesteld en door de VAS ten onrechte is omschreven als een levering van goederen. De rechter in eerste aanleg had derhalve de voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid moeten beoordelen op basis van de feitelijke vaststellingen in het kader van het beroep tegen de naheffingsaanslag, in plaats van nieuwe conclusies te trekken over de gronden voor de heffing van btw over de leveringen aan de Roemeense ondernemingen, die afwijken van de conclusies van het NAP in de naheffingsaanslag, door te oordelen dat de naheffingsaanslag op andere gronden had moeten worden bevestigd.
- 26 Verzoekster tot cassatie vraagt de VAS om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing. Zij wijst erop dat de VAS een van de partijen is en reeds in de procedure in eerste aanleg had verklaard dat de vorderingen die tegen hem waren ingesteld, niet-ontvankelijk en/of ongegrond waren. In de onderhavige cassatieprocedure heeft de VAS de positie van een rechtstreeks door de uitkomst van het geschil getroffen partij en van een rechter in laatste aanleg. Dit geeft aanleiding tot twijfels over de verenigbaarheid van deze positie met artikel 19, lid 1, tweede alinea, EU en artikel 47 van het Handvest. Het feit dat de VAS, als rechter in laatste aanleg, kennis neemt van de hogere voorziening tegen het vonnis waarbij de vordering tot vergoeding van de door de schending van het Unierecht door de VAS veroorzaakte schade is afgewezen, voldoet niet aan het vereiste van een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter, ook al is de kamer die het beroep in cassatie behandelt, een andere dan die welke onherroepelijk over het belastinggeschil heeft beslist. De gelijktijdige hoedanigheid van partij in het geding en rechter in laatste aanleg in dit geschil,



alsmede het reeds in eerste aanleg uitgesproken oordeel van de VAS geven aanleiding tot bijzonder gegronde twijfels over de onpartijdigheid van elk van zijn kamers. Verzoekster tot cassatie verzoekt het Hof van Justitie tevens om een uitleg met betrekking tot de vraag of in casu de kwalificatie van de leveringen als leveringen van goederen en niet als diensten een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht oplevert.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 27 De verwijzende rechter is van mening dat de kwestie van de bevoegdheid van de VAS aan het Hof van Justitie moet worden voorgelegd in het licht van de hieronder uiteengezette overwegingen, alvorens in de onderhavige zaak de vragen over de criteria, de aard en de reikwijdte van de toetsing van de elementen van aansprakelijkheid voor schade als gevolg van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht te onderzoeken.
- 28 De in het hoofdgeding toepasselijke bepalingen van nationaal recht houden verband met Unierechtelijke bepalingen. Aan het hoofdgeding ligt een vordering tot schadevergoeding ten grondslag die voortvloeit uit een voldoende gekwalificeerde schending van de btw-wetgeving van de Unie die door het NAP en de VAS zou zijn begaan. Verzoekster tot cassatie beroept zich op het in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest neergelegde recht om haar zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht te laten beslechten. Om te beoordelen of er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van het recht van de Unie, moet de verwijzende rechter de toepassing van het Unierecht en de rechtspraak van het Hof van Justitie op het gebied van de belasting over de toegevoegde waarde op het belastinggeschil onderzoeken.
- 29 Artikel 2c ZODOV regelt de procedure voor de behandeling van dit soort vorderingen tegen de staat. In het geval van schade die voortvloeit uit de rechtsprekende functie van de bestuursrechters en de VAS, en van schade veroorzaakt in de loop van of ter gelegenheid van de administratieve activiteit, indien de partij bij het geschil een bestuursrechter, de VAS of een rechtspersoon is, is deze procedure onderworpen aan de APK. Krachtens artikel 128, lid 1, punt 6, APK vallen vorderingen tot schadevergoeding die voortvloeien uit onrechtmatige handelingen van bestuursorganen en ambtenaren, evenals vorderingen tot schadevergoeding die voortvloeien uit de uitoefening van de rechtsprekende functie van de bestuursrechters en de VAS, onder de bevoegdheid van de bestuursrechters. Volgens de algemene regel van artikel 131 APK verloopt de procedure volgens dit wetboek in twee fasen. In deze procedure is de VAS de rechtbank van laatste aanleg. Volgens deze bepalingen moeten vorderingen die om deze reden tegen de VAS worden ingesteld, in laatste aanleg door de VAS worden onderzocht.
- 30 De vraag van de verwijzende rechter is of deze nationale bepalingen voldoen aan de vereisten van artikel 19, lid 1, tweede alinea, EU voor een doeltreffende

voorziening in rechte op de door het recht van de Unie bestreken gebieden, en van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht.

- 31 Enerzijds is het een beslissing van de nationale wetgever die rekening houdt met de specifieke kenmerken van de administratieve activiteit en de specialisatie van de rechtspraak in bestuursrechtelijke geschillen.
- 32 Anderzijds levert verzoekster tot cassatie geen concreet bewijs voor het bestaan van omstandigheden die vragen doen rijzen over de subjectieve of objectieve onpartijdigheid van de kamer van de VAS, terwijl de relevante criteria zijn uitgewerkt in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Zij leidt de partijdigheid van de VAS af uit zijn hoedanigheid van verweerder en zijn verklaringen over de ontvankelijkheid en gegrondheid van het beroep in de procedure in eerste aanleg. Volgens haar is het enkele feit dat de vordering tegen de VAS in laatste aanleg voor dezelfde rechterlijke instantie wordt behandeld, zij het voor een volledig andere kamer, voldoende om ernstige twijfels te doen rijzen over de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de afzonderlijke kamers van deze instantie.
- 33 Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) over de toepassing van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) in procedures tegen Bulgarije kan geen definitief antwoord worden afgeleid op de vraag of een bepaalde rechter een vordering mag onderzoeken waarin hij de verweerder is.
- 34 In het door verzoekster tot cassatie aangehaalde arrest van 10 april 2008, *Mihalkov v Bulgarije* (klacht nr. 67719/01), CE:ECHR:2008:0410JUD006771901, §§ 47-51, heeft het EHRM geoordeeld dat het een schending van artikel 6, lid 1, EVRM oplevert wanneer een rechter kennis neemt van een vordering tot schadevergoeding wegens een onrechtmatige veroordeling die hij zelf heeft uitgesproken. Het EHRM wijst erop dat ook al was er geen reden om te twijfelen aan de persoonlijke onpartijdigheid van de rechters die deelnemen aan de procedure, hun professionele band met een van de partijen in het geding op zichzelf reeds bij de verzoeker gegronde twijfel kon doen ontstaan omtrent hun objectieve onpartijdigheid en hun onafhankelijkheid ten aanzien van de andere partij in het geding.
- 35 In zijn arrest van 5 april 2018 in de zaak *Gospodinov v Bulgarije* (klacht nr. 28417/2007), CE:ECHR:2018:0405JUD002841707, §§ 55-56, oordeelde het EHRM dat er sprake was van een schending van artikel 6, lid 1, EVRM. Het arrest werd gewezen in verband met een zaak waarin een strafkamer van een regionale rechtbank een tweede strafzaak behandelde tegen een persoon die tegelijkertijd een vordering tot schadevergoeding indiende tegen dezelfde rechtbank wegens schendingen in de eerste strafzaak met betrekking tot de duur van de detentie. Het EHRM oordeelde dat alleen al de professionele band van de rechters met een van

de partijen in de parallelle civiele procedure en de precedentwerking van de strafrechtelijke procedure die werd gevoerd in samenhang met de civiele schadevergoedingsprocedure, aanleiding konden geven tot gegronde twijfels over de objectieve onpartijdigheid van de rechters.

- 36 In beide zaken heeft het EHRM erop gewezen dat de relevante budgettaire regels bepaalden dat eventuele schadevergoedingen uit de begroting van het gerecht moesten worden betaald en dat dit, hoewel niet was vastgesteld of dit op enigerlei wijze van invloed was geweest op de specifieke situatie van de rechters, de gegronde twijfels van de verzoeker kon hebben versterkt.
- 37 Het EHRM heeft het tegenovergestelde standpunt verwoord in het arrest van 18 juni 2013, Valcheva en Abrashev v Bulgarije (klacht nrs. 6194/11 en 34887/11), CE:ECHR:2013:0618DEC000619411, § 100, en in het arrest van 18 juni 2013, Balakchiev e.a. v Bulgarije (klacht nr. 65187/10), CE:ECHR:2013:0618DEC006518710, § 61. In deze arresten wijst het EHRM erop dat het geval waarin de vordering is gericht tegen de rechter die deze behandelt, per definitie zeldzaam is. Het verwees hierbij naar zijn eerdere rechtspraak (zaak Mihalkov), waarin het zijn bezorgdheid had geuit over de objectieve onpartijdigheid van de gerechten die dergelijke vorderingen behandelen, maar verklaarde dat, gezien het feit dat de als schadevergoeding te betalen bedragen (in dit geval voor schending van het recht op een eerlijk proces en een beslissing binnen een redelijke termijn op grond van artikel 6, lid 1, EVRM) afkomstig waren van een afzonderlijke post op de begroting van elk gerecht, het ervan overtuigd was dat deze factor geen afbreuk doet aan de onpartijdigheid van de gerechten die dergelijke vorderingen behandelen, noch aan de doeltreffendheid van het rechtsmiddel.
- 38 De thans geldende budgettaire regels zijn dezelfde als die welke in de laatste twee arresten zijn beschreven. Hoewel elk gerecht schadevergoedingen betaalt uit zijn eigen begroting, wordt in deze begroting een onderscheid gemaakt tussen posten voor bezoldiging, voor het onderhoud van het gerecht en voor vergoeding van schade die voortvloeit uit de activiteiten van het gerecht, zodat de bezoldiging van de rechters of hun arbeidsvoorwaarden niet afhangen van de schadevergoedingen die het gerecht mogelijk verschuldigd is. Indien de begroting van het gerecht onvoldoende middelen voor schadevergoeding bevat, verhoogt de hoge raad voor de magistratuur op verzoek van het gerecht zijn begroting en stelt hij de nodige middelen ter beschikking op de rekening van het gerecht.
- 39 Gezien het bovenstaande moet aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag worden gesteld over de verenigbaarheid van de nationale bevoegdheidsregels inzake vorderingen tot schadevergoeding die op basis van artikel 2c ZODOV juncto artikel 4, lid 3, EU tegen de VAS zijn ingesteld, met artikel 19, lid 1, tweede alinea, EU en artikel 47, tweede alinea, van het Handvest.