

Mål C-369/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

9 juni 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Varhoven administrativen sad (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

9 juni 2023

Klagande i första och högsta instans:

”Vivacom Bulgaria” EAD

Motpart i första och högsta instans:

Varhoven administrativen sad
Natsionalna agentsia za prihodite

Saken i det nationella målet

Talan mot Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) med yrkande om skadestånd motsvarande inbetald mervärdesskatt

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Frågan huruvida de nationella bestämmelserna om behörigheten att pröva skadeståndstalan mot Högsta förvaltningsdomstolen är förenliga med unionsrätten

Artikel 267 FEUF

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Utgör artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hinder för en nationell bestämmelse sådan som

artikel 2c.1.1 Zодov [Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (lag om statens och kommunernas skadeansvar)], jämförd med artiklarna 203.3 och 128.1.6 APK [Administrativnoprotsesualen kodeks (förvaltningsprocesslagen)], enligt vilken en talan om ersättning för skada som orsakats av Högsta förvaltningsdomstolens åsidosättande av unionsrätten och i vilken Högsta förvaltningsdomstolen är motpart ska prövas av den domstolen i sista instans?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Artikel 4.3 FEU, artikel 19.1 andra stycket FEU, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan)

Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, särskilt artiklarna 14.1, 24 och 56.1 i

Dom av den 3 maj 2012, C-520/10, Lebara, EU:C:2012:264 (nedan kallad domen i målet Lebara)

Anförda nationella bestämmelser

Administrativnoprotsesualen kodeks (förvaltningsprocesslagen, nedan kallad APK), artiklarna 1.3, 128.1.6 och 203

Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (lag om statens och kommunernas skadeansvar, nedan kallad Zодov), artikel 2c

Zakon za danaka varhu dobavenata stoynost (mervärdesskattelagen, nedan kallad ZDDS), artiklarna 12.1, 21.1 och 21.3

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Till grund för förfarandet i det nationella målet ligger ett överklagande till högsta instans från "Bulgarska telekomunikationskompani" EAD (nedan kallat BTK) (numera "Vivacom Bulgaria" EAD), med säte i Sofia, av dom meddelad av Administrativen sad nr 2565/18.04.2022 – Sofia grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien, nedan kallad ASSG), genom vilket BTK:s talan mot Högsta förvaltningsdomstolen och Natsionalna agentsia za prihodite (den nationella skattemyndigheten, nedan kallad skattemyndigheten) grundad på artikel 2c Zодov jämförd med artikel 4.3 FEU ogillades. Genom sin talan gjorde BTK gällande att detta företag lidit skada till följd av de mervärdesskatteskulder som måste betalas på grundval av skattemyndighetens beskattningsbeslut nr 2900-1200127/20.06.2012 som fastställts genom domar som meddelats av ASSG och Högsta förvaltningsdomstolen. Klaganden krävde skadestånd motsvarande de belopp som inbetalats på grundval av beskattningsbeslutet (mervärdesskatt till ett

belopp av 760 183,15 bulgariska lev (BGN) samt räntor till ett belopp av 347 278,15 BGN) samt motsvarande utebliven vinst och lagstadgade räntor på de nämnda beloppen.

Förfarande för utfärdande och bestridande av beskattningsbeslutet

- 2 ASSG har slagit fast de faktiska omständigheterna i det nationella målet i fråga om det föregående förfarandet för utfärdande och för bestridande av beskattningsbeslutet på följande sätt.
- 3 ”BTK Mobile” EOOD, vars rätt övergått till efterföljaren BTK, utställde under tiden 2007–2008 fakturor till Alex Invest Cornert s.r.l. och Danina Comert s.r.l. (nedan tillsammans kallade Alex Invest och Danina), företag registrerade i Rumänien, vilka grundade sig på avtal om försäljning av kontantkort och vouchrar för telekommunikationstjänster med ett mervärdesskattebelopp på 0 procent.
- 4 Inom ramen för ett beskattningsbeslut fastställdes att tillhandahållandet till företrädarna för de rumänska företagen liksom det fysiska överlämnandet av korten och vouchrarna till dem inte var påvisat, varför föremålet för tillhandahållandet var tjänster, vilka dock inte omfattades av artikel 21.3.2 h ZDDS, och att platsen för tillhandahållandet av dessa i stället var den plats där leverantören bedrev sin självständiga ekonomiska verksamhet, nämligen Bulgarien, vilket således innebar att platsen för tillhandahållandet fastställdes i enlighet med den allmänna bestämmelsen i artikel 21.1 ZDDS.
- 5 Skattemyndigheten utfärdade därför beskattningsbeslut nr 2900-1200127/20.06.2012 för BTK, vilket innefattade tillkommande mervärdesskatteskulder för detta företag till ett sammanlagt belopp av 760 183,15 BGN. Efter mottagandet av detta beslut överförde BTK beloppet tillsammans med upplupna räntor till budgeten. Beslutet överklagades med förvaltningsrättsliga medel samt vid domstol.
- 6 I det administrativa prövningsförfarandet bekräftades beskattningsbeslutet med motiveringen att tjänstemottagarna inte var beskattningsbara personer som var bosatta eller etablerade i en annan medlemsstat, eftersom det inte förelåg någon bevisning för att korten hade levererats till de rumänska företagen. Villkoren i artikel 21.3 ZDDS för att ett tillhandahållande av tjänster skulle kunna anses vara skattefritt var därmed inte uppfyllda.
- 7 Den talan som väcktes vid ASSG ogillades delvis. Trots att tillhandahållandet i fakturorna betecknades som kontantkort och vouchrar för telekommunikationstjänster avtalades det om ett tillhandahållande av varor eftersom det i fråga om korten rörde sig om varor som möjliggjorde ett framtida nyttjande av dessa tjänster. Varorna tillhandahölls i kommersiella kvantiteter i syfte att senare återförsäljas, och BTK tillhandahöll inte de rumänska företagen några tjänster, utan skulle potentiellt tillhandahålla slutanvändarna dessa tjänster. Alltså skulle bestämmelserna om platsen för tillhandahållandet av varor tillämpas. Korten och vouchrarna skulle inte ha lämnat BTK:s lager, där de deponerats av de

rumänska företagen för säkert förvar, eller hade överlämnats av BTK till de rumänska företagen med protokoll avseende överlämnande och mottagande i detta lager på bulgariskt territorium, varför artikel 17.1 ZDDS var tillämplig, enligt vilken platsen för tillhandahållandet av varor som inte skickats eller levererats skulle anses vara den plats där varorna befann sig vid tidpunkten för överlåtelsen av äganderättens eller vid det faktiska överlämnandet. Denna plats befann sig således på Bulgariens territorium och BTK var mervärdesskatteskyldig för transaktionen. ASSG ogillade därför talan delvis.

- 8 Genom dom nr 15282/16.12.2014 fastställde Högsta förvaltningsdomstolen den dom som meddelats i första instans. Högsta förvaltningsdomstolen delade till fullo det ASSG:s bedömning, nämligen att föremålet för tillhandahållandet inte var ett tillhandahållande av tjänster utan av varor. BTK kunde inte åberopa EU-domstolens dom av den 9 oktober 2014 i mål C-492/13, Traum, ECLI:EU:C:2014:2267, eftersom det ”i förevarande fall står fast att de kort som köpts hade överlämnats till de rumänska företagen i ett inom Bulgarien beläget lager tillhörande BTK Mobile EOOD och att korten inte hade lämnat BTK:s lager, eftersom de deponerats där för säkert förvar”. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade sig inte om domen i målet Lebara. Mot denna bakgrund konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att artikel 17.1 ZDDS, enligt vilken platsen för tillhandahållandet av varor ska anses vara den plats där varorna befann sig vid tidpunkten för överlåtelsen av äganderätten eller för det faktiska överlämnandet var tillämplig och även vederbörligen hade tillämpats. I detta förfarande avgjorde Högsta förvaltningsdomstolen målet i egenskap av domstol i sista instans och dess dom är slutgiltig (nedan kommer det förfarande inom vilket beskattningsbeslutet utfärdades och domstolsförfarandet angående bestridandet av detta att betecknas som skattemålet).

Förfarandet i första instans angående skadeståndstalan

- 9 Den talan som ogillades av domstolen i första instans (ASSG) väcktes den 12 december 2019. BTK gjorde gällande att skattemyndigheten och Högsta förvaltningsdomstolen enligt den tolkning som EU-domstolen hade gjort i domen i målet Lebara hade åsidosatt artiklarna 2.1 a och c, 14.1, 24 och 56.1 i i direktiv 2006/112 i den lydelse som var gällande under tiden december 2007– juni 2008.
- 10 Enligt vad klaganden anförde tillämpade skattemyndigheten och Högsta förvaltningsdomstolen i skattemålet ovannämnda unionsbestämmelser om telekommunikationstjänster på felaktigt sätt utifrån den tolkning som EU-domstolen hade gjort i domen i målet Lebara. Enligt denna dom är tillhandahållande av kontantkort och vouchrar ett tillhandahållande av telekommunikationstjänster. I enlighet med artiklarna 2.1 a och c, 14.1, 24 och 56.1 i i direktiv 2006/112, vilka hade åsidosatts, har telekommunikationsföretag som BTK rätt att behandla tillhandahållandet av kontantkort och vouchrar till återförsäljare som är etablerade i en annan medlemsstat som tillhandahållande av telekommunikationstjänster, varvid platsen för tillhandahållandet är belägen i denna andra medlemsstat. Åsidosättandet av unionsrätten var tillräckligt klart

eftersom man uppenbart hade bortsett från domstolens relevanta praxis. Domen i målet Lebara var känd av skattemyndigheten vid tidpunkten för utfärdandet av beskattningsbeslutet samt av ASSG och Högsta förvaltningsdomstolen innan dessa meddelade sina domar, eftersom klaganden under förfarandet vid upprepade tillfällen hade hänvisat till denna. Domen i målet Lebara meddelades på grundval av ett likartat sakförhållande och var bindande för motparten. Om Högsta förvaltningsdomstolen hade frågat sig huruvida domen i målet Lebara var tillämplig på de faktiska omständigheterna inom bestridandet av beskattningsbeslutet skulle den ha varit skyldig att begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen.

- 11 I motsats till vad som ovan anförts hade skattemyndigheten i sitt beskattningsbeslut fastställt att tillhandahållandet av kontantkort och vouchrar utgjorde tjänster, varvid det emellertid inte var genom avtalsförhållandet med de rumänska företagen som det fastställdes vem som var mottagare, utan detta var grundat på andra faktorer inom tillhandahållandet, nämligen var kontantkortet och vouchrarna överlämnades, huruvida de transporterades till Rumänien och om de kunde användas för telefonsamtal från Rumänien. Dessa förhållanden saknade dock betydelse för fastställelsen av platsen för tillhandahållandet av telekommunikationstjänsterna.
- 12 Högsta förvaltningsdomstolen, som i sista instans avgjorde skattemålet, ansåg att det rörde sig om tillhandahållande av varor, eftersom korten och vouchrarna hade försålts i kommersiella kvantiteter som inte hade lämnat Bulgarien. Därför hade det på felaktigt sätt konstaterats att platsen för tillhandahållandet befann sig i Bulgarien och inte i Rumänien, där mottagarna var etablerade och på denna grund hade de fastställda mervärdesskatteskulderna bekräftats.
- 13 I det förfarande i första instans som följde av talan har ASSG slagit fast följande.
- 14 Talan har rätteligen väckts mot skattemyndigheten och Högsta förvaltningsdomstolen, eftersom båda organen är skyldiga att korrekt tillämpa unionsrätten. Dessutom är Högsta förvaltningsdomstolen en juridisk person, som är behörig att pröva talan angående det åsidosättande av unionsrätten som denna gjort sig skyldig till vid utövandet av sin rättskipning, och i förvarande fall är det den domstolen som i sista instans ska pröva ärendet.
- 15 Bland förutsättningarna för att domstolar ska ådra sig ansvar för skador som orsakas av ett åsidosättande av unionsrätten har ASSG angett att det inte är tillåtet för den på nytt göra en sakprövning av en rättstvist som avgjorts genom ett lagakraftvunnet och bindande avgörande från den domstol som är motpart i målet. Det måste i stället prövas om den i målet relevanta lagstiftningen har tillämpats på rätt sätt på det sakförhållande som är utrett i målet.
- 16 Med avseende på kravet att de åsidosatta unionsbestämmelserna ska ge enskilda personer rättigheter har ASSG framhållit att de bestämmelser som anförts av klaganden fastställer tillämpningsområdet för skatten samt platsen för

tillhandahållandet av telekommunikationstjänster och i förevarande fall ger klaganden rätt att behandla tillhandahållandet som ett tillhandahållande till en beskattningsbar person som är bosatt eller etablerad i en annan medlemsstat utan att belägga tillhandahållandet med mervärdesskatt.

- 17 Vad avser kravet på en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten slog ASSG fast att skattemyndigheten handlade rätt då denna kvalificerade tillhandahållandet som ett tillhandahållande av tjänster, men hade ansett att artikel 21.3.1 och 21.3.2 h ZDDS inte var tillämplig, eftersom villkoret att mottagarna bedrev sin ekonomiska verksamhet i en annan medlemsstat inte var uppfyllt. Vad avser skattemyndighetens konstateranden framhöll ASSG att det i fall där ingen mervärdesskatt tas ut på grund av att mottagaren är en i en annan medlemsstat bosatt eller etablerad beskattningsbar person måste prövas om tillhandahållandet faktiskt har skett till denna beskattningsbara person och om denne faktiskt är bosatt eller etablerad i den andra medlemsstaten. Eftersom det framför allt inte var visat att kontantkortet mottagits av beskattningsbara personer som var bosatta eller etablerade i en annan medlemsstat fann skattemyndigheten att förutsättningarna för att behandla dem som tillhandahållanden av tjänster där platsen för tillhandahållandet var belägen i utlandet inte var visade, varför det inte förelåg något klart åsidosättande av unionsrätten, och särskilt inte med avseende på något av de erkända och eftersträvade målen med direktiv 2006/112, nämligen bekämpande av skatteundandragande, skatteflykt och eventuellt missbruk.
- 18 Vad avser motparten, Högsta förvaltningsdomstolen, har ASSG i samband med förutsättningen angående en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten angett att Högsta förvaltningsdomstolens konstaterande inte var korrekt när den slog fast att det i fråga om tillhandahållandet rörde sig om ett tillhandahållande av varor och inte av tjänster, eftersom detta stod i strid med artiklarna 14 och 24 i direktiv 2006/112 och tolkningen av dessa i domen i målet Lebara. En korrekt rättslig bedömning av det berörda tillhandahållandet skulle emellertid ändå inte ha lett till något annat resultat än vad bestridandet av beskattningsbeslutet hade gjort, eftersom en av förutsättningarna för att tillhandahållaren skulle vara befriad från skattskyldighet för mervärdesskatt på fakturorna inte förelåg, nämligen att det är visat att mottagarna av tillhandahållandet var i beskattningsbara personer som var bosatta eller etablerade i en annan medlemsstat. Eftersom överträdelsen av unionsrätten inte medförde någon ändring i fråga om utgången av målet kunde den inte anses vara klar och saknade dessutom orsakssamband med den skada som klaganden lidit, eftersom mervärdesskatten och räntorna på denna skulle betalas i enlighet med det lagakraftvunna beskattningsbeslutet genom vars utfärdande unionsrätten inte hade åsidosatts.
- 19 ASSG ansåg att förevarande fall och det fall som prövades i domen i målet Lebara inte var identiska, eftersom det berörda tillhandahållandet visserligen var likartat men också uppvisade betydande skillnader. Sålunda behandlades tillhandahållandet till de rumäniska företagen inte som två tillhandahållanden (till återförsäljarna och till slutanvändarna) utan endast som ett tillhandahållande – till återförsäljarna. Av beskrivningen av de faktiska omständigheterna i domen i målet

Lebara kunde man sluta sig till att det i det fallet varken gällde mottagarnas ställning som i en annan medlemsstat bosatta eller etablerade beskattningsbara personer eller det faktiska överlämnandet av korten. I det mål som prövades av de bulgariska domstolarna fanns det ännu inget distributionsnät upprättat på rumäniskt territorium och det salufördes heller inte några kontantkort till användare i Rumänien. I förevarande fall förklarade Högsta förvaltningsdomstolen att de båda fallen inte motsvarade varandra, eftersom förutsättningen att platsen för tillhandahållandet befann sig i Rumänien och inte i Bulgarien inte hade styrkts och därför ändå på korrekt rättsligt sätt slog fast att det saknades skäl för att tillämpa den tolkning som gjordes i domen i målet Lebara.

- 20 Den tredje förutsättningen för motpartens skadeståndsansvar – förekomsten av ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen av unionsrätten och skadan – behövde enligt ASSG inte prövas, eftersom den andra förutsättningen för en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten inte var visad.

Parternas huvudargument

- 21 BTK, som är klagande i högsta instans, yrkar att ASSG:s dom ska upphävas såsom varande felaktig på grund av ett åsidosättande av den materiella rätten, grundläggande åsidosättanden av de processuella reglerna och bristfällig motivering. BTK gör gällande att ASSG själv har åsidosatt unionsrätten och domstolens praxis i fråga om olika aspekter i målet.
- 22 Framför allt borde domstolen i första instans på grundval av de faktiska omständigheterna och förutsättningarna för skattskyldighet för mervärdesskatt ha prövat hur dessa fastställdes i skattemålet samt huruvida förutsättningarna för ett ansvar från statens sida förelåg, och detta inte genom en förnyad prövning av rättstvisten i det ärende som avslutats genom en lagakraftvunnen dom, utan genom att pröva om de relevanta unionsbestämmelserna hade tillämpats på korrekt sätt och om en utebliven eller felaktig tillämpning av dessa hade ett direkt orsakssamband med de den skada som åsamkats klaganden.
- 23 Domstolen i första instans har enligt klaganden fastställt att en unionsbestämmelse hade åsidosatts, vilken gav rättigheter till enskilda personer. De fortsatta konstaterandena var dock felaktiga, eftersom det åsidosättande av unionsrätten som följde av att det omtvistade tillhandahållandet i Högsta förvaltningsdomstolens dom kvalificerades som tillhandahållande av varor och inte av tjänster entydigt hade fastställts även genom kommissionens överträdelseförfarande mot Bulgarien i EU Pilot-ärende nr 8498/1/taxu. Åsidosättandet var tillräckligt klart, eftersom man uppenbarligen hade bortsett från EU-domstolens tillämpliga praxis, så som denna hade tillämpats inom EU-domstolens rättskipning (C-224/01, C-446/04, C-429/09 och C-168/15). Kriterierna i punkt 43 i domstolens dom i mål C-173/03, Traghetti del Mediterraneo, ECLI:EU:C:2006:391 var också uppfyllda. Domen i målet Lebara var entydig i fråga om kvalificeringen av telefonkort som

telekommunikationstjänster, men togs inte upp i Högsta förvaltningsdomstolens dom trots att det i överklagandet till högsta instans hänvisades till denna. Tolkningen i domen i målet Lebara var för övrigt rent teoretisk, eftersom det i domen inte angavs att dess räckvidd var begränsad till endast sådana sakförhållanden som de som förelåg i det nationella målet.

- 24 Klaganden i högsta instans invänder även mot förstainstansdomstolens konstaterande att sakförhållandet i målet Lebara inte var detsamma som sakförhållandet i målet BTK. BTK var en vederbörligen godkänd teleoperatör med infrastruktur för tillhandahållandet av de berörda tjänsterna och ett roamingavtal för Rumäniens territorium, varför det här gällde tillhandahållande av kontantkort för telekommunikationstjänster till återförsäljare som var etablerade i en annan medlemsstat. I ett annat mål, som gällde bestridande av ett beskattningsbeslut, i vilket det hade angetts att BTK var skattskyldig för tillhandahållande av telefonkort till Danina under andra beskattningsperioder, hade Högsta förvaltningsdomstolen kommit till den motsatta slutsatsen och slagit fast att BTK inte var mervärdesskattskyldig i Bulgarien för detta tillhandahållande. Det måste dock inte ovillkorligen fastställas att målen gällde samma sak, eftersom Högsta förvaltningsdomstolen hade måst begära ett förhandsavgörande om den hade hyst tvivel angående EU-domstolens praxis i det konkreta fallet. I annat fall skulle den vara bunden av EU-domstolens tidigare tolkning.
- 25 Klaganden i högsta instans invänder vidare mot konstaterandena i sak rörande överlämnandet av telefonkortet på BTK:s lager och gör gällande att överlämnandet var utrett och av Högsta förvaltningsdomstolen felaktigt betecknat som tillhandahållande av varor. Domstolen i första instans borde därför ha bedömt förutsättningarna för det utomobligatoriska ansvaret på grundval av konstaterandena i sak inom förfarandet för talan mot beskattningsbeslutet i stället för att dra nya slutsatser angående skälen för att belägga tillhandahållandet till de rumäniska företagen med mervärdesskatt, vilka skilde sig från de slutsatser som skattemyndigheten drog i beskattningsbeslutet, genom att finna att beskattningsbeslutet borde ha fastställts på andra grunder.
- 26 Klaganden i högsta instans anhåller om att Högsta förvaltningsdomstolen ska begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Klaganden framhåller att Högsta förvaltningsdomstolen är part i målet och att den redan i förfarandet i första instans förklarade att de yrkanden som var riktade mot denna var orättmätiga och/eller ogrundade. I förevarande förfarande för överklagande till högsta instans har Högsta förvaltningsdomstolen ställning som part som är direkt berörd av utgången av målet samt som domstol i sista instans. Detta ger upphov till tvivel angående huruvida denna ställning är förenlig med artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan. Det förhållande att Högsta förvaltningsdomstolen i sista instans ska pröva överklagandet av den dom genom vilken talan om ersättning för de skador som orsakats av Högsta förvaltningsdomstolens åsidosättande av unionsrätten ogillades är inte förenligt med kravet gällande rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol, ens

om den avdelning som prövar överklagandet till högsta instans är en annan än den som slutgiltigt avgjorde skattemålet. Det förhållandet att Högsta förvaltningsdomstolen samtidigt är part i målet och i samma mål är domstol i sista instans samt att Högsta förvaltningsdomstolen redan i första instans har framfört sin åsikt torde ge anledning till särskilt grundade tvivel på opartiskhet med avseende på samtliga av domstolens avdelningar. Klaganden i högsta instans begär vidare att EU-domstolen ska ge sin tolkning angående huruvida kvalificeringen av tillhandahållandet som tillhandahållande av varor och inte som tjänster i förvarande fall utgör en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 27 Förevarande avdelning anser mot bakgrund av nedanstående överväganden att frågan om behörighet för Högsta förvaltningsdomstolen bör hänskjutas till EU-domstolen innan kriterierna för samt beskaffenheten och omfattningen av prövningen av förutsättningarna för ansvar för skador som orsakats av en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten behandlas.
- 28 De bestämmelser inom nationell rätt som är tillämpliga i det nationella målet har samband med unionsbestämmelser. Till grund för det nationella målet ligger en talan om ersättning för skador som orsakats av en tillräckligt klar överträdelse av EU:s mervärdesskattelagstiftning, vilken skattemyndigheten och Högsta förvaltningsdomstolen påstås ha gjort sig skyldiga till. Klaganden i högsta instans åberopar rätten enligt artikel 47 andra stycket i stadgan till att få sin sak avgjord av en oavhängig och opartisk domstol. Vid prövningen av om det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten måste den hänskjutande domstolen på skattemålet pröva tillämpningen av unionsrätten och EU-domstolens praxis på området för mervärdesskatt.
- 29 I artikel 2c Zодov regleras förfarandet för att hantera detta slag av talan mot staten. När det gäller skador som uppkommer genom förvaltningsdomstolarnas och Högsta förvaltningsdomstolens rättskipning liksom skador som orsakas inom ramen för eller på grund av den administrativa verksamheten omfattas förfarandet av APK, om det gäller en förvaltningsdomstol, Högsta förvaltningsdomstolen eller en juridisk person som är part i målet. Enligt artikel 128.1.6 APK faller skadeståndstalan grundad på rättsstridiga akter från förvaltningsorgan och tjänstemän samt skadeståndstalan rörande förvaltningsdomstolarnas och Högsta förvaltningsdomstolens rättskipning under förvaltningsdomstolarnas behörighet. Enligt den allmänna bestämmelsen i artikel 131 APK utgörs förfarandet enligt denna rättegångsordning av två steg. Inom detta förfarande är Högsta förvaltningsdomstolen domstol i sista instans. Därför måste i enlighet med dessa bestämmelser den talan som av nämnda skäl väcks mot Högsta förvaltningsdomstolen också i sista instans prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

- 30 Den hänskjutande domstolen söker svar på huruvida dessa nationella bestämmelser uppfyller kraven i artikel 19.1 andra stycket FEU i fråga om effektiva möjligheter till överklagande på de områden som omfattas av unionsrätten och kraven i artikel 47 andra stycket i stadgan om oavhängig och opartisk domstol.
- 31 Å ena sidan rör det sig om ett avgörande från den nationella lagstiftarens sida för att beakta förvaltningens särskilda karaktär, liksom den särskilda karaktären hos rättskipningen i förvaltningsmål.
- 32 Å andra sidan anför klaganden i högsta instans inget konkret gällande omständigheter som väcker frågor om den aktuella avdelningen vid Högsta förvaltningsdomstolens subjektiva eller objektiva opartiskhet, för vilket EU-domstolens har utformat kriterier inom sin rättspraxis. Klaganden anser att Högsta förvaltningsdomstolen är partisk på grund av att den samtidigt är motpart i målet samt på grund av sina uttalanden i förfarandet i första instans om huruvida talan kan tas upp till prövning samt om dess berättigande. Klaganden är av åsikten att själva det förhållandet att talan mot Högsta förvaltningsdomstolen i sista instans handläggs vid samma domstol, om än av en helt annan avdelning, är tillräckligt för att motivera allvarliga tvivel i fråga om opartiskhet och oavhängighet hos domstolens respektive avdelningar.
- 33 Rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) angående tillämpningen av artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) i förfaranden mot Bulgarien ger inget slutgiltigt svar på frågan huruvida en viss domstol får pröva en talan i vilken den är motpart.
- 34 I den dom av den 10 april 2008 i målet Mihalkov/Bulgarien (klagomål nr 67719/01), ECLI:CE:ECHR:2008:0410JUD006771901, 47-51 §, vilken åberopas av klaganden i högsta instans, slog Europadomstolen fast att det utgör en kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen om en domstol prövar en skadeståndstalan riktad mot en rättsstridig dom som denna själv hat meddelat. Europadomstolen framhåller att även om det inte råder något tvivel om i målet medverkande domares personliga opartiskhet kan deras yrkesmässiga koppling till en av parterna i tvisten i sig väcka berättigade tvivel hos klaganden i fråga om domarnas objektiva opartiskhet och deras oavhängighet i förhållande till den andra parten i målet.
- 35 I sin dom av den 5 april 2018 i målet Gospodinov/Bulgarien (klagomål nr 28417/2007), ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD002841707, 55-56 § slog Europadomstolen fast att det förelåg ett brott mot artikel 6.1 i Europakonventionen. Domen meddelades i samband med ett fall i vilket en brottmålsavdelning inom en regional domstol handlade ett andra brottmål mot en person som samtidigt väckte skadeståndstalan mot samma domstol grundad på överträdelse i det första brottmålet avseende längden på ett frihetsberövande.

Europadomstolen slog fast att domarnas yrkesmässiga koppling till en av parterna i det parallella tvistemålet angående skadestånd och den prejudicerande verkan av det brottmål som genomfördes i sig kunde ge anledning till grundade tvivel på domarnas objektiva opartiskhet.

- 36 I båda målen framhöll Europadomstolen att enligt de budgetbestämmelser som är relevanta i förevarande mål föreskrivs det att ett eventuellt skadestånd skulle ha belastat domstolens budget och att detta kan ha förstärkt klagandens grundade tvivel, trots att det inte hade fastställts om detta på något sätt hade någon inverkan på den särskilda situationen för domarna.
- 37 Europadomstolen gav uttryck för den motsatta uppfattningen i dom av den 18 juni 2013 i målet Valcheva och Abrashev/Bulgarien (klagomål nr 6194/11 och 34887/11), ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC000619411, 100 §, och i dom av den 18 juni 2013, Balakchiev m.fl./Bulgarien (klagomål nr 65187/10), ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC006518710, 61 §. I dessa domar noterade Europadomstolen att fall där talan är riktad mot den domstol som prövar densamma per definition är sällsynta. Europadomstolen hänvisade därvid till sin tidigare rättspraxis (målet Mihalkov), där den framförde betänkligheter mot den objektiva opartiskheten hos de domstolar som prövar sådan talan, men konstaterade med tanke på att de belopp som skulle utbetalas som skadestånd (i detta fall på grund av ett åsidosättande av rätten till prövning och avgörande inom skälig tid i enlighet med artikel 6.1 i Europakonventionen) tas från en särskild budgetpost hos de enskilda domstolarna att den var övertygad om att denna faktor inte ifrågasätter opartiskheten hos de domstolar som prövar sådan talan och heller inte effektiviteten hos rättsmedlen.
- 38 De gällande budgetföreskrifterna motsvarar dem som beskrivs i de båda sistnämnda domarna. Visserligen betalar varje domstol skadeståndet ur sin egen budget men i denna budget är posterna för arvoden, för domstolens underhåll och för skadestånd på grund av domstolens verksamhet åtskilda, varför domarnas arvoden eller arbetsvillkoren inte är beroende av det skadestånd som domstolen eventuellt måste betala. Om det i domstolens budget skulle saknas medel för skadeståndet utökar Högsta rådet på domstolens begäran budgeten och anslår de erforderliga medlen till domstolen.
- 39 Ovanstående förhållanden kräver att en begäran om förhandsavgörande inges till EU-domstolen angående huruvida de nationella bestämmelserna om behörighet att pröva den skadeståndstalan som väckts mot Högsta förvaltningsdomstolen på grundval av artikel 2c Zодov, jämförd med artikel 4.3 FEU, är förenliga med artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 andra stycket i stadgan.