CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 23 februari 2016*

Zaak C-614/14

Strafzaak
tegen
Atanas Ognyanov

[verzoek van de Sofiyski gradski sad (rechtbank te Sofia, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Artikel 267 VWEU — Artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof — Inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing en verplichtingen van de verwijzende rechter — Uiteenzetting van het feitelijk en juridisch kader — Nationale regel die de verwijzende rechter dwingt zich te verschonen omdat hij met het oog op een prejudiciële verwijzing naar het Hof het feitelijk en juridisch kader van de zaak heeft uiteengezet — Artikelen 47 en 48 van het Handvest”

I – **Inleiding**

1. Kunnen de voorschriften van artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof betreffende de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing de waarborging van de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) bepaalde rechten doorkruisen?

2. Is een verwijzende rechter gehouden zich in het hoofdgeding te verschonen omdat hij in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing het feitelijk en juridisch kader van dat geding heeft uiteengezet?

3. Dat lijkt in het Bulgaarse recht het geval te zijn, gelet op artikel 29 van de Nakazatelno protsesualen kodeks (wetboek van strafvordering; hierna: „NPK”).

4. Het Sofiyska gradska prokuratura (openbaar ministerie te Sofia) heeft immers op grond van die bepaling om wraking van de Sofiyski gradski sad (rechtbank te Sofia) verzocht, omdat dit gerecht in zijn prejudiciële verzoek in de bij het Hof aanhangige zaak C-554/14, Ognyanov**, een „voorlopig standpunt” heeft geformuleerd door het feitelijk en juridisch kader van die zaak vast te stellen, en dat nog vóór het begin van de beraadslaging over die zaak. Daarmee heeft het niet voldaan aan zijn verplichting tot onpartijdigheid en heeft het bovendien het vermoeden van onschuld van A. Ognyanov geschonden.

5. In casu wordt het Hof derhalve gevraagd of het Unierecht zich verzet tegen een regel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

** Het prejudiciële verzoek in die en in deze zaak heeft betrekking op dezelfde bij de Sofiyski gradski sad (rechtbank te Sofia) aanhangige procedure; ik zal in beide zaken afzonderlijk conclusie nemen.

6. Ik ontken niet dat het systeem van de prejudiciële verwijzing voor nationale rechterlijke instanties van elke soort en rang soms moeilijk te hanteren problemen kan opwerpen, vooral indien wordt gekeken naar de verschillen tussen de nationale wettelijke regels over de taken van de rechter, die bovendien tot de minst geharmoniseerde behoren en het meest uiteenlopen.

7. De overvloedige rechtspraak over de samenwerking tussen de nationale rechter en het Hof bij prejudiciële verwijzingen en de vele bepalingen die dit systeem vorm geven laten evenwel geen enkele ruimte voor twijfel aan het antwoord op deze vraag.

8. Door in het kader van het prejudiciële verzoek in zaak C-554/14 de feitelijke en juridische context van die zaak uiteen te zetten heeft de Sofiyski gradski sad slechts voldaan aan de voorschriften van artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering voor het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof, en deze voorschriften kunnen, mits op juiste wijze toegepast, niet worden geacht het eerlijke verloop van de procedure en de grondrechten van partijen in gevaar te brengen.

9. Een regel als in het hoofdgeding aan de orde moet derhalve buiten toepassing worden gelaten.

10. Enerzijds omdat die regel afbreuk doet aan wezenlijke aspecten van de prejudiciële verwijzing zoals die zijn gedefinieerd in artikel 267 VWEU en de rechtspraak van het Hof en gepreciseerd in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering.

11. Anderzijds omdat die regel het de Bulgaarse strafrechters in feite onmogelijk maakt een prejudicieel verzoek in te dienen bij het Hof, en aldus inbreuk maakt op de prerogatieven die hun door het VWEU en de rechtspraak van het Hof zijn toegekend.

12. De Sofiyski gradski sad geeft in haar verwijzingsbeslissing overigens geen blijk van enige twijfel aan de uitlegging van de hierboven genoemde bepalingen van Unierecht.

13. Haar verzoek is, lijkt mij, bedoeld om een kentering in de visie van de Bulgaarse strafrechter en wellicht zelfs van de Konstitutsionen sad (Bulgaars constitutioneel hof)*** op de prejudiciële verwijzing te bereiken en om de incoherentie aan te tonen van een regeling die, indien zij wordt toegepast, de Bulgaarse strafrechters kan ontmoedigen een prejudicieel verzoek bij het Hof in te dienen.

14. De rechtbank benadrukt weliswaar dat het indienen van een prejudicieel verzoek, gelet op de beperking in artikel 10, lid 1, van het aan het VWEU gehechte Protocol nr. 36 betreffende de overgangsbepalingen, nieuw is voor de Bulgaarse strafrechter.

15. Het prejudiciële verzoek moge een nieuwigheid zijn voor het Bulgaarse strafrecht, dit neemt niet weg dat de Bulgaarse civiele en bestuursrechters zich zeer bedreven tonen in het gebruik van dit instrument, getuige het relatief grote aantal prejudiciële vragen dat zij stellen.****

*** Zie in dit verband Vatsov, M., „European integration through preliminary rulings? The case of the Bulgarian Constitutionnal Court", *The preliminary reference to the Court of justice of the European Union by Constitutional Courts, German Law Journal*, deel 16, nr. 6, 2015.

**** Zie voor een uiteenzetting van de wetgeving en praktijk inzake prejudiciële verzoeken in Bulgarije, het Bulgaarse rapport van Fartunova, M., in Coutron, L., „L'obligation de renvoi préjudiciel à la Cour de justice: une obligation sanctionnée?", Bruylant, Brussel, 2014, blz. 145.

16. De Grazdhanski protsesualen kodeks***** (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) bevat in hoofdstuk 59 van deel VII****** een verzameling van alle procedureregels die op de indiening van een prejudicieel verzoek bij het Hof van toepassing zijn. Artikel 630, dat de inhoud van het verzoek betreft, verlangt overeenkomstig de voorschriften van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, in lid 1 dat „[h]et verzoek om een prejudiciële beslissing [...] een beschrijving [bevat] van de feiten van het geding en het toepasselijke nationale recht, een exacte verwijzing naar de bepaling of handeling waarvan om uitlegging of toetsing van de geldigheid wordt gevraagd, de redenen waarom de verwijzende rechter een verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk acht voor een juiste beslissing van de zaak, alsmede de prejudiciële vraag”*******.

17. Hoewel de regels van dit hoofdstuk 59 in beginsel zijn beperkt tot civiele zaken, zijn zij blijkens artikel 144 van de Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht)******** ook van toepassing op procedures bij de bestuursrechter.

18. De eisen die artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en de rechtspraak van het Hof aan de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing stellen, zijn dus verre van onbekend bij de nationale wetgever en de nationale rechterlijke instanties en maken sinds de toetreding van de Republiek Bulgarije tot de Europese Unie in 2007 deel uit van het juridisch instrumentarium.

19. Hoewel het begrijpelijk is dat bepaalde strafrechters tegen problemen kunnen aanlopen wanneer zij gebruikmaken van dit voor hen nieuwe systeem van de prejudiciële verwijzing, neemt dat niet weg dat de in artikel 267 VWEU neergelegde en in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering uitgewerkte voorschriften voor de indiening van een prejudicieel verzoek identiek zijn voor civiele zaken en strafzaken. Het Reglement voor de procesvoering voorziet weliswaar in hoofdstuk 3 van titel III in bijzondere bepalingen voor zaken die vallen onder de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, maar deze bepalingen tasten de verplichtingen die artikel 94 van dit Reglement de verwijzende rechter oplegt geenszins aan.

20. Gelet op de regelgeving en de rechtspraak over de samenwerking tussen de nationale rechter en het Hof op het gebied van prejudiciële verwijzingen bestaat er derhalve geen enkele twijfel aan de wijze waarop de door de verwijzende rechter gestelde vragen moeten worden beantwoord.

21. Ik geef het Hof dan ook in overweging te verklaren dat artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, gelezen in het licht van de artikelen 47 en 48 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de verwijzende rechter dwingt zich in het hoofdgeding te verschonen omdat hij in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing het feitelijk en juridisch kader van de zaak heeft uiteengezet.

22. De Sofiyski gradski sad moet een dergelijke regel derhalve buiten toepassing laten.

23. Gelet op de institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten verzetten artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering zich er voorts niet tegen dat een verwijzende rechter, nadat het Hof uitspraak heeft gedaan, partijen opnieuw hoort en nieuwe onderzoeksmaatregelen gelast en bijgevolg de vaststellingen aanpast waartoe hij in zijn verwijzingsbeslissing is gekomen.

***** Hierna: „GPK”. Een Engelse versie van de GPK is beschikbaar op de website van de Varhoven kasatsionen sad (hof van cassatie): http://www.vks.bg/english/vksen_p04_02.htm#PART_SEVEN__Content of Request

****** Deel VII draagt het opschrift „Bijzondere regels van burgerlijk procesrecht voor zaken die onder het recht van de Europese Unie vallen (van kracht vanaf 27 juli 2007)”. Hoofdstuk 59 is gewijd aan „prejudiciële verzoeken”.

******* Vrije vertaling.

******** Dit artikel verklaart de GPK subsidiair van toepassing op alle kwesties waarvoor dit wetboek geen uitdrukkelijke bepalingen bevat.

II – **Feitelijk en juridisch kader**

24. Ognyanov, een Bulgaars onderdaan, is door de Deense rechter veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijftien jaar voor diefstal onder verzwarende omstandigheden en doodslag. Hij was in een Deense penitentiaire inrichting gedetineerd van 10 januari 2012 tot 1 oktober 2013. Op laatstgenoemde datum werd hij op grond van het op 21 maart 1983 te Straatsburg ondertekende Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen******** overgedragen aan de Bulgaarse autoriteiten om de rest van zijn straf in Bulgarije uit te zitten. De Sofiyski gradski sad heeft het Hof naar aanleiding van de overbrenging van Ognyanov drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 17 van kaderbesluit 2008/909/JBZ********* (zaak C-554/14).

25. Na de verwijzing van deze vragen heeft het openbaar ministerie te Sofia een verzoek tot wraking van dit gerecht ingediend omdat het in de punten 2 tot en met 4 van de verwijzingsbeslissing in die zaak een standpunt had geformuleerd over feitelijke en juridische kwesties, en dat nog vóór het begin van de beraadslaging over die zaak.

26. Uit de verwijzingsbeslissing in de onderhavige zaak blijkt dat artikel 29 NPK, zoals uitgelegd door de Varhoven kasatsionen sad (hof van cassatie), bepaalt dat er sprake is van een bijzonder geval van partijdigheid wanneer de rechter, alvorens definitief uitspraak te doen, een voorlopig standpunt over de grond van de zaak formuleert.

27. Indien van partijdigheid sprake is moet de rechter zich verschonen, hetgeen in de eerste plaats betekent dat hij het onderzoek van de zaak staakt, in de tweede plaats dat de zaak wordt verwezen naar andere rechters van het betrokken gerecht en in de derde plaats dat de zaak opnieuw wordt onderzocht door de nieuw aangewezen rechtsprekende formatie.

28. Indien de rechter zich niet verschoont, de zaak verder onderzoekt en definitief uitspraak doet, is deze uitspraak gebrekkig wegens „schending van wezenlijke vormvoorschriften". De hogere rechter vernietigt de uitspraak en de zaak zal worden verwezen naar een andere rechtsprekende formatie die de zaak opnieuw onderzoekt.

29. De Sofiyski gradski sad preciseert dat de rechtspraak het criterium „partijdigheid" uiterst strikt uitlegt. Met name wordt de toetsing ambtshalve verricht, en zelfs de minste uitlating van de rechter over de feiten van de zaak of hun juridische kwalificatie vormt automatisch een grond voor wraking van de rechter.

30. Ter illustratie noemt de Sofiyski gradski sad vijf uitspraken van de Varhoven kasatsionen sad********** waarin uitspraken van rechtbanken van eerste aanleg zijn vernietigd wegens partijdigheid.

31. Tot slot blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het formuleren van een voorlopig standpunt door de rechter niet slechts zijn wraking en/of de vernietiging van zijn eindbeslissing meebrengt, maar dat tevens een tuchtprocedure tegen hem wordt ingesteld wegens het plegen van een tuchtrechtelijk vergrijp. Volgens de punten 2.3 en 7.4 van de Kodeks za etichno povedenie (nationale gedragscode)

******** Dit verdrag is te raadplegen op de website van de Raad van Europa. Het is door 64 staten geratificeerd en in werking getreden op 1 juli 1985. Van de lidstaten hebben alleen de Republiek Kroatië en de Republiek Finland het niet ondertekend.

********* Kaderbesluit van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PB L 327, blz. 27).

********** Het betreft de strafzaken nrs. 352/2008, 438/2009, 466/2009, 527/2009 en 463/2013.

mag de rechter zich namelijk niet in het openbaar uitlaten over de uitkomst van de door hem behandelde zaak of hierover een voorlopig standpunt formuleren. Punt 7.3 van deze gedragscode bepaalt voorts dat de rechter zich wel mag uitlaten over principiële juridische problemen, maar niet mag verwijzen naar de concrete feiten en hun juridische kwalificatie.

32. In casu zou de verwijzende rechter door het stellen van prejudiciële vragen in zaak C-554/14 op openbare en officiële wijze een voorlopig standpunt hebben geformuleerd over de concrete feiten van die zaak.

III – **Prejudiciële vragen**

33. De Sofiyski gradski sad heeft daarop de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is er sprake van schending van het Unierecht (artikel 267, tweede alinea, VWEU junctis artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering [...], de artikelen 47 en 48 van het Handvest [...] of andere toepasselijke bepalingen) wanneer de rechter die een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft ingediend, na de prejudiciële beslissing het geding voortzet en de zaak ten principale afdoet zonder zich te verschonen? Reden om zich te verschonen zou zijn dat de rechter in het prejudiciële verzoek een voorlopig standpunt over de grond van de zaak heeft geformuleerd (doordat hij bepaalde feiten als vaststaand heeft beschouwd en een bepaalde rechtsregel op deze feiten toepasselijk heeft geacht).

Deze vraag veronderstelt dat alle procesrechtelijke bepalingen die het recht van partijen beschermen om bewijs aan te voeren en pleidooi te houden, in acht zijn genomen bij de vaststelling van de feiten en het toepasselijke recht met het oog op de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

2) Indien op de eerste vraag wordt geantwoord dat de voortzetting van het onderzoek van de zaak rechtmatig is, is er dan sprake van schending van het Unierecht wanneer:

   a) de verwijzende rechter alles wat hij in zijn prejudiciële verzoek heeft vastgesteld ongewijzigd in zijn eindbeslissing overneemt en weigert nieuw bewijs te verzamelen en partijen te horen over die vaststelling van de feiten en het recht? De verwijzende rechter verzamelt dan in feite slechts nieuw bewijs en hoort partijen over punten die in het prejudiciële verzoek als niet vaststaand zijn beschouwd.

   b) de verwijzende rechter over alle relevante punten, met inbegrip van de punten waarover hij in het prejudiciële verzoek reeds een standpunt heeft geformuleerd, nieuw bewijs blijft verzamelen en partijen blijft horen, en in zijn eindbeslissing zijn eerdere standpunt handhaaft op basis van alle zowel vóór de prejudiciële verwijzing als ná de prejudiciële beslissing verzamelde bewijzen en onderzochte argumenten van partijen?

3) Indien op de eerste vraag wordt geantwoord dat de voortzetting van de behandeling van de zaak verenigbaar is met het Unierecht, is het dan ook verenigbaar met het Unierecht wanneer de rechter besluit de behandeling van de zaak niet voort te zetten maar zich te verschonen omdat voortzetting van de behandeling in strijd is met het nationale recht, dat voorziet in een hoger niveau van bescherming van de belangen van partijen en van de rechtspleging? Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat de verschoning het gevolg is van:

   a) het feit dat de verwijzende rechter in het prejudiciële verzoek vóór zijn eindbeslissing een voorlopig standpunt over de zaak heeft geformuleerd, hetgeen volgens het Unierecht weliswaar geoorloofd is maar niet volgens het nationale recht;

b) het feit dat de verwijzende rechter zijn definitieve standpunt niet in één maar in twee beslissingen zou formuleren (ervan uitgaande dat het prejudiciële verzoek geen voorlopig, maar een definitief standpunt is), hetgeen weliswaar geoorloofd is volgens het Unierecht maar niet volgens het nationale recht."

34. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Spaanse en de Nederlandse regering en door de Europese Commissie.

35. Ik betreur de afwezigheid van partijen in het hoofdgeding en van de Bulgaarse regering.

IV – **Mijn analyse**

36. De rechtspraak en de doctrine hebben het vaak genoeg herhaald: de prejudiciële verwijzing vormt de hoeksteen van het rechterlijk systeem van de Unie, waarvan de concretisering de taak van de nationale rechter is.

37. Het Hof heeft er in zijn advies 2/13********** aan herinnerd dat de prejudiciële procedure tot doel heeft „de eenvormige uitlegging van het Unierecht te verzekeren door [...] tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten een dialoog van rechter tot rechter tot stand te brengen [...] die aldus de mogelijkheid biedt de coherentie, de volle werking en de autonomie van het Unierecht te verzekeren en, in laatste instantie, de eigenheid van het door de Verdragen geschapen recht in acht te nemen".**********

38. En het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in zijn arrest Dhahbi tegen Italië********** een lidstaat veroordeeld omdat een nationale rechter zijn weigering om het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen niet voldoende had gemotiveerd. Daarmee heeft het in de lijn van een reeds vaste rechtspraak het belang benadrukt van dit instrument in Europa en definitief bevestigd dat de prejudiciële verwijzing een zodanig wezenlijke bevoegdheid van de nationale rechter is dat hij deze niet op een willekeurige wijze kan uitoefenen zonder schending van het recht op een eerlijk proces te riskeren.

A – *Eerste vraag*

39. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 267 VWEU junctis artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en de artikelen 47 en 48 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regel die de verwijzende rechter dwingt zich in het hoofdgeding te verschonen omdat hij in zijn prejudiciële verzoek het feitelijk en juridisch kader van de zaak heeft uiteengezet en aldus zijn verplichting tot onpartijdigheid en het vermoeden van onschuld heeft geschonden.

********** EU:C:2014:2454.

********** Punt 176 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

********** Nr. 17120/09. Aan de verzoeker, die de Tunesische nationaliteit had, was door de Italiaanse autoriteiten een gezinsbijslag geweigerd omdat die bijslag slechts was voorbehouden aan Italiaanse onderdanen en burgers van de Unie. Hij vocht dit verschil in behandeling aan bij de Italiaanse rechter en vroeg hem een prejudiciële vraag te stellen over de uitlegging van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Tunesië, anderzijds (PB 1998, L 97, blz. 2), die sociale discriminatie van Tunesische werknemers verbiedt. Dit verzoek bleef zonder gevolg want de Corte suprema di cassazione (hof van cassatie, Italië) wees het af zonder tot prejudiciële verwijzing over te gaan. Verzoeker wendde zich vervolgens tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat diende vast te stellen of de weigering van de Corte suprema di cassazione om het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen in strijd was met het recht op een eerlijk proces. Op dezelfde gronden als in eerdere vergelijkbare zaken oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat artikel 6, lid 1, van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") de nationale rechter verplicht zijn weigering om een prejudiciële vraag te stellen te motiveren in het licht van het toepasselijke recht (§ 31).

40. De Sofiyski gradski sad twijfelt, zoals gezegd, niet over de uitlegging van bovengenoemde bepalingen. Het antwoord op deze vraag is ook duidelijk gelet op, enerzijds, de regelgeving en de rechtspraak die al decennialang vorm geven aan het systeem van de prejudiciële verwijzing en, anderzijds, de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

1. Regelgeving en rechtspraak betreffende de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing

41. Volgens vaste rechtspraak is de procedure van artikel 267 VWEU een instrument van nauwe en rechtstreekse samenwerking tussen het Hof en de nationale rechters, waarmee het Hof aan die rechters de gegevens voor de uitlegging van het Unierecht verschaft die zij voor de beslechting van het hun voorgelegde geschil nodig hebben.********** Het doel ervan is de voorrang van het Unierecht en de uniforme uitlegging van de bepalingen van Unierecht in alle lidstaten te waarborgen.

42. In het kader van die dialoog van rechter tot rechter treedt ieder met wederzijdse eerbiediging van de respectieve bevoegdheden op vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Deze samenwerking is niettemin geen „eenrichtingsverkeer”.********** Het Hof moet weliswaar alles in het werk stellen om de verwijzende rechterlijke instanties te helpen bij de juiste uitlegging en toepassing van het Unierecht, met name door hun de meest uitgebreide mogelijkheid te bieden zich tot het Hof te wenden**********, maar zij dienen op hun beurt ook de eigen functie die het Hof op het gebied vervult te respecteren door ernaar te streven het alle informatie en bewijselementen te verschaffen die het nodig heeft om zijn taak in overeenstemming met het doel van artikel 267 VWEU te kunnen vervullen.

43. Het Hof verlangt dus dat het prejudiciële verzoek een beknopte uiteenzetting bevat van de relevante feiten zoals de verwijzende rechter die heeft vastgesteld, of ten minste een uiteenzetting van de feitelijke omstandigheden waarop de vragen zijn gebaseerd. Het moet ook de inhoud weergeven van de nationale bepalingen die op de zaak van toepassing kunnen zijn en, in voorkomend geval, de relevante nationale rechtspraak.**********

44. Tot slot moet de verwijzende rechter uiteenzetten waarom hij twijfelt over de uitlegging of de geldigheid van bepaalde regels van Unierecht en welk verband hij legt tussen die regels en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling. Het Hof houdt bij de beoordeling van de naleving van deze vereisten rekening met de aard van het geschil. Het Hof is aldus van mening dat „aan de eisen [betreffende de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing] gemakkelijker kan worden voldaan wanneer [dat] verzoek [...] past binnen een context die wegens een eerder verzoek om een prejudiciële beslissing reeds ruimschoots bekend is”.********** Het is daarentegen veeleisender wanneer het verzoeken in het kader van geschillen op het gebied van de mededinging of de aanbesteding van overheidsopdrachten betreft, aangezien die geschillen worden gekenmerkt door complexe feitelijke en juridische situaties.**********

********** Beschikking Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en arrest FIRIN (C-107/13, EU:C:2014:151, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Ik neem de uitdrukking over van advocaat-generaal Wahl in zijn conclusie in de gevoegde zaken Venturini e.a. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, punten 56 e.v.).

********** Arrêt Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Beschikking Debiasi (C-560/11, EU:C:2012:802, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en arrest Petru (C-268/13, EU:C:2014:2271, punt 22). Zie eveneens beschikking Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Beschikking 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117, punt 12).

********** Zie inzake de mededinging beschikking Fontaine (C-603/11, EU:C:2012:731, punt 15) en inzake aanbestedingen arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440, punten 47 en 48).

45. Deze bevoegdheid van de verwijzende rechter vindt haar rechtvaardiging in het feit dat hij de enige is die rechtstreeks kennis draagt van de feiten die aan het geding ten grondslag liggen en alleen hij verantwoordelijk is voor de te geven rechterlijke beslissing. **********

46. Voorts eist het Hof dat de verwijzende rechter niet slechts het feitelijk en juridisch kader uiteenzet maar, wanneer dat niet ondubbelzinnig uit de stukken blijkt, ook waarom hij van mening is dat een antwoord op zijn vragen noodzakelijk of nuttig is voor de beslechting van het geschil. **********

47. Deze gegevens zijn noodzakelijk opdat het Hof een bruikbaar en betrouwbaar antwoord op de gestelde vraag kan geven, met inaanmerkingneming van alle feitelijke en juridische omstandigheden die het geschil kenmerken. Het kan zich er aldus van vergewissen dat de feitelijke situatie waarop de prejudiciële vraag is gebaseerd daadwerkelijk onder de werkingssfeer van het Unierecht valt en dat de vraag relevant en niet hypothetisch is. ********** Het Hof heeft immers niet tot taak adviezen te geven over algemene en hypothetische vragen, maar bij te dragen aan de rechtspleging in de lidstaten door een bruikbare en juiste uitlegging van het Unierecht. Het Hof is dus uitsluitend bevoegd om zich op basis van de door de verwijzende rechter omschreven feiten uit te spreken over de uitlegging of de rechtsgeldigheid van bepalingen van Unierecht. **********

48. De in de verwijzingsbeslissing verstrekte gegevens zijn bovendien essentieel voor de regeringen van de lidstaten en andere belanghebbende partijen om, overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, opmerkingen te kunnen indienen. ********** Alleen de verwijzingsbeslissingen worden immers ter kennis van de belanghebbende partijen gebracht, niet het eventueel door de verwijzende rechter aan het Hof gezonden nationale dossier. **********

49. Ik wijs erop dat het Hof niet verlangt dat de verwijzende rechter alvorens zich met een prejudiciële vraag tot het Hof te wenden, alle feitelijke vaststellingen en juridische beoordelingen verricht die tot zijn rechterlijke taak behoren. **********

50. In de visie van het Hof kan het weliswaar in bepaalde omstandigheden nuttig zijn dat de feiten van de zaak vaststaan en de problemen van zuiver nationaal recht zijn opgelost op het moment van de verwijzing. Het erkent echter dat het uitsluitend aan de verwijzende rechter is te bepalen in welke fase van de procedure een prejudiciële vraag aan het Hof dient te worden voorgelegd, want het betreft hier overwegingen van proceseconomie en doelmatigheid die, andermaal, uitsluitend ter beoordeling van de verwijzende rechter staan. ********** Hij draagt immers als enige rechtstreeks kennis van de feiten van de zaak en van de argumenten van partijen en is het best in staat te beoordelen in welke fase van de procedure hij behoefte heeft aan een uitlegging van het Unierecht door het Hof.

********** Beschikking Debiasi (C-613/10, EU:C:2011:266, punt 20) en arrest Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 24).

********** Arrest Foglia (244/80, EU:C:1981:302, punt 17) en beschikking Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, punt 28).

********** Zie ter illustratie arrest Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, punt 61) en beschikkingen Mlamali (C-257/13, EU:C:2013:763, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Szabó (C-204/14, EU:C:2014:2220, punten 22 e.v.).

********** Beschikking Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en arrest Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 15).

********** Beschikking Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, punt 11 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Beschikking 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117, punt 9). Zie eveneens arrest Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en beschikking D'Aniello e.a. (C-89/13, EU:C:2014:299, punt 17).

********** Arresten Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punt 39) en VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, punt 47).

********** Zie met name arrest Irish Creamery Milk Suppliers Association e.a. (36/80 en 71/80, EU:C:1981:62, punten 6 en 7 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51. Deze eisen met betrekking tot de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing zijn gecodificeerd in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, „en de verwijzende rechter wordt in het kader van de door artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking geacht deze [eisen] te kennen en *nauwgezet* na te leven”. **********

52. Artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering bepaalt:

„Naast de tekst van de prejudiciële vragen die aan het Hof worden gesteld, bevat het verzoek om een prejudiciële beslissing:

a) een summier overzicht van het voorwerp van het geschil en de relevante feiten zoals die door de verwijzende rechter zijn vastgesteld, althans, ten minste een uiteenzetting van de feitelijke gegevens waarop de vragen berusten;

b) de inhoud van de nationale bepalingen die op de zaak van toepassing kunnen zijn en, in voorkomend geval, de relevante nationale rechtspraak;

c) de uiteenzetting van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling.”

53. Terwijl de punten a) en b) van dit artikel de beschrijving van het feitelijk en juridisch kader van de aan het Hof voorgelegde zaak betreffen doelt punt c) ervan op de motivering van de verwijzing stricto sensu. **********

54. Deze eisen zijn ook vermeld in de aanbevelingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures **********. Volgens punt 22 van die aanbevelingen, dat de vorm en de inhoud van het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft, moet dit verzoek „volledig zijn en alle relevante gegevens bevatten voor een goed begrip van het feitelijk en juridisch kader van het hoofdgeding door het Hof en de betrokkenen die opmerkingen mogen indienen”.

55. Dit punt 22 verwijst naar artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, dat betrekking heeft op de inhoud van het prejudiciële verzoek.

56. Het voorgaande toont aan – voor zover dit nog nodig mocht zijn – dat de uiteenzetting van het feitelijk en juridisch kader van het hoofdgeding een constitutief, zo niet wezenlijk onderdeel vormt van het prejudiciële verzoek en dat het ontbreken ervan een grond voor kennelijke niet-ontvankelijkheid van het verzoek vormt. **********

********** Zie beschikking Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, punt 21). Cursivering van mij.

********** Arrest Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:436, punt 17).

********** PB 2012, C 338, blz. 1; hierna: „aanbevelingen”.

********** Zie met name beschikking Debiasi (C-613/10, EU:C:2011:266) en arrest Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 25).

57. Deze procedurele eisen zijn bovendien, voor het indienen van een adviesverzoek bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, overgenomen in artikel 1 van Protocol nr. 16 bij het EVRM**********. Dit artikel verlangt immers van de nationale rechterlijke instanties dat zij hun verzoek motiveren en „de relevante feitelijke en juridische achtergrond van de aanhangige zaak" vermelden, omdat het adviesverzoek anders kan worden afgewezen.

58. Dit protocol is thans nog niet in werking getreden, maar dat belet mij niet vast te stellen dat het adviesmechanisme dat het beoogt in te voeren sterk is geïnspireerd op de werking van de prejudiciële verwijzing, waaruit een duidelijke erkenning blijkt van de prejudiciële verwijzing, waarvan de aard en werking niet kunnen worden betwist.

59. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Sofiyski gradski sad door in het prejudiciële verzoek in zaak C-554/14 het feitelijk en juridisch kader van die zaak uiteen te zetten slechts de door de Uniewetgever en het Hof in het kader van de toepassing van artikel 267 VWEU vastgestelde regels in acht heeft genomen.

60. Hoewel de Sofiyski gradski sad hierdoor de regels van de NPK schendt, is het van belang erop te wijzen dat haar handelwijze volledig overeenstemt met de nationale regels voor het indienen van prejudiciële verzoeken door de Bulgaarse civiele en administratieve rechter.

61. Hoofdstuk 59 van deel VII van de GPK bevat immers, zoals ik in mijn inleiding heb aangegeven, alle procedureregels die van toepassing zijn op de indiening van een prejudicieel verzoek bij het Hof.

62. De artikelen 628 tot en met 633 GPK zetten de voorwaarden en gevolgen van een door de nationale rechter ingediend prejudicieel verzoek, en in het bijzonder de voorschriften van artikel 267 VWEU en de rechtspraak van het Hof, om in Bulgaars recht.

63. De artikelen 628 en 629 GPK specificeren de omstandigheden waaronder de nationale rechter zich met een prejudicieel verzoek tot het Hof kan of moet wenden.

64. Artikel 630 GPK bepaalt welke regels van toepassing zijn op de inhoud van een prejudicieel verzoek.

65. Lid 1 van dat artikel stemt grotendeels overeen met de regels van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en punt 22 van de aanbevelingen want het bepaalt, zoals gezegd, dat „[h]et verzoek om een prejudiciële beslissing [...] een beschrijving [bevat] van de feiten van het geding en het toepasselijke nationale recht, een exacte verwijzing naar de bepaling of handeling waarvan om uitlegging of toetsing van de geldigheid wordt gevraagd, de redenen waarom de verwijzende rechter een verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk acht voor een juiste beslissing van de zaak, alsmede de prejudiciële vraag".

********** Protocol, gesloten door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 10 juli 2013. Dit protocol biedt de hoogste rechterlijke instanties van de staten die partij zijn bij het EVRM de mogelijkheid een adviesverzoek voor te leggen aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de uitlegging of de toepassing van de in het EVRM gedefinieerde rechten en vrijheden.

66. Ik herinner er eveneens aan dat hoewel de regels van hoofdstuk 59 van deel VII van de GPK in beginsel zijn beperkt tot civiele zaken, zij blijkens artikel 144 van het wetboek bestuursprocesrecht ook van toepassing zijn op bij de bestuursrechter aanhangig gemaakte procedures.********** Volgens de doctrine lijken zij overigens een meer algemene strekking te hebben en alle gerechtelijke procedures te bestrijken, omdat dit hoofdstuk 59 de nationale rechtsgrondslag vormt voor prejudiciële verwijzingen door de Bulgaarse rechterlijke instanties, met uitzondering van de Konstitutsionen sad.**********

67. De in artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering en de rechtspraak van het Hof aan de inhoud van een prejudicieel verzoek gestelde eisen maken dus deel uit van het juridisch instrumentarium, en dat sinds de toetreding van de Republiek Bulgarije in 2007.

68. Het feit dat het hoofdgeding in zaak C-554/14 strafrechtelijk van aard is, kan niet rechtvaardigen dat de verwijzende rechter ervan afziet het feitelijk en juridisch kader van de zaak duidelijk en in voldoende mate uiteen te zetten. Integendeel, deze regel geldt des te sterker omdat dit geding kan uitmonden in vrijheidsbenemende maatregelen op basis van nationale regelingen die tot de minst geharmoniseerde van de Unie behoren en betrekking hebben op feiten die duidelijk toegelicht dienen te worden.

69. Tegen deze achtergrond is het bestaande verschil tussen de regels voor prejudiciële verwijzingen in civiel- en bestuursrechtelijke procedures die de voorschriften van artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering omzetten, en de betrokken, op strafprocedures toepasselijke regel derhalve noch gerechtvaardigd, noch coherent.

70. Wanneer het openbaar ministerie te Sofia in casu van mening is dat de Sofiyski gradski sad door het uiteenzetten van het feitelijk en juridisch kader van zaak C-554/14 het recht op toegang tot een onpartijdig gerecht als bedoeld in artikel 47 van het Handvest en het onschuldvermoeden van artikel 48 van het Handvest heeft geschonden, dan is deze vrees overigens geheel ongegrond.

71. De verplichting die op de verwijzende rechter rust om zijn prejudiciële verzoek te motiveren en de feitelijke en juridische gegevens aan te leveren die noodzakelijk zijn voor een goed begrip van de zaak kan het eerlijke verloop van die procedure niet aantasten, maar waarborgt dat juist, voor zover natuurlijk de voorschriften van artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering op de juiste wijze worden toegepast.

72. In zaak C-554/14 vormt het enkele feit dat de Sofiyski gradski sad in haar prejudiciële verzoek het feitelijk en juridisch kader van die zaak heeft uiteengezet noch een bewijs van partijdigheid dat deze rechter dwingt zich te verschonen, noch een inbreuk op het onschuldvermoeden.

2. Onpartijdigheid van de verwijzende rechter

73. Zowel het Hof als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in zijn rechtspraak het in artikel 47 van het Handvest en artikel 6, lid 1, EVRM neergelegde begrip „onpartijdig gerecht” gedefinieerd.**********

********** Zie voetnoot 8 van deze conclusie.

********** Zie het Bulgaarse rapport van Fartunova, M., op. cit., blz. 147.

********** Zie in dit verband de praktijkgids betreffende artikel 6 die beschikbaar is op http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf

74. Het Hof heeft bovendien van de onafhankelijkheid van de rechter, waarvan zijn onpartijdigheid een aspect is**********, een definitiecriterium gemaakt voor het begrip „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU.********** De onpartijdigheid van de rechter moet dus worden beschouwd als een voorwaarde voor de prejudiciële verwijzing.

75. De rechter wordt vermoed onpartijdig te zijn**********, dat wil zeggen vrij van vooroordelen of vooringenomenheid**********.

76. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beoordeelt de onpartijdigheid van een rechterlijke instantie op subjectieve wijze door de persoonlijke overtuiging van de rechter vast te stellen en rekening te houden met zijn handelwijze, met name indien hij blijk heeft gegeven van een persoonlijk vooroordeel of vooringenomenheid in de zaak of van een vijandige houding.**********

77. Vanuit een meer geobjectiveerd perspectief is een onpartijdig gerecht een gerecht dat slechts één belang heeft bij de beslechting van het geding, namelijk de strikte toepassing van de regels van het recht.********** Onpartijdigheid betekent dan, onafhankelijk van de persoonlijke handelwijze van de rechter, dat het gerecht ongevoelig is voor externe factoren en neutraal ten opzichte van de tegenover elkaar staande belangen.**********

78. Om iedere gerechtvaardigde twijfel bij de justitiabelen weg te nemen en het gevoel van vertrouwen dat de onpartijdigheid dient te wekken te beschermen (overeenkomstig het adagium „justice must not only be done, it must also be seen to be done"**********), verlangt het onpartijdigheidsvereiste dus de vaststelling van regels voor met name de samenstelling van het orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van zijn leden.**********

79. In casu vloeit de eventuele schending van het in artikel 47 van het Handvest bedoelde recht niet voort uit wettelijke voorschriften, maar uit de handelwijze van de verwijzende rechter.

80. Het openbaar ministerie te Sofia is immers van mening dat de in de prejudiciële verwijzing genoemde gegevens volstaan om twijfel te doen rijzen aan de onpartijdigheid van de Sofiyski gradski sad, dat in een later stadium uitspraak moet doen in de zaak.

81. Dat gerecht zou, door in zijn verwijzingsbeslissing in zaak C-554/14 het feitelijk en juridisch kader van die zaak uiteen te zetten, al vóór het begin van de beraadslaging over die zaak een „voorlopig standpunt" hebben geformuleerd. Volgens artikel 29 NPK vormt dit een bijzonder geval van „partijdigheid" dat de verwijzende rechter ertoe dwingt zich te verschonen. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing in de onderhavige zaak valt zelfs de minste uitlating van de rechter over de feiten van de zaak of hun juridische kwalificatie onder dit artikel en heeft zijn wraking tot gevolg.

82. Die twijfel is in casu ongegrond.

********** Arrest TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Arrest TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 27).

********** EHRM, Le Compte, Van Leuven en De Meyere tegen België, 23 juni 1981, serie A, nr. 43, § 58.

********** EHRM, Wettstein tegen Zwitserland, nr. 33958/96, § 43, EHRM 2000-XII, en Micallef tegen Malta, nr. 17056/06, § 93, EHRM 2009,.

********** EHRM, Buscemi tegen Italië, nr. 29569/95, §§ 67 en 68, EHRM 1999-VI.

********** Arrest TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Arrest TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Het recht moet niet alleen worden toegepast, maar ook voor eenieder zichtbaar worden toegepast.

********** Arrest TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest EHRM Micallef tegen Malta, reeds aangehaald, §§ 98 en 99.

83. Uit vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat het enkele feit dat een rechter vóór het proces beslissingen neemt op zich geen twijfel aan zijn onpartijdigheid rechtvaardigt. Wat telt is hoever de maatregelen waartoe hij beslist reiken.********** Een prejudiciële verwijzing naar het Hof is weliswaar een rechterlijke beslissing, maar dat neemt niet weg dat de uiteenzetting van de feitelijke en juridische omstandigheden van de zaak in dat kader niet meer is dan een eenvoudige vaststelling van de verwijzende rechter die, in tegenstelling tot hetgeen het geval was in de in punt 8 van de verwijzingsbeslissing in de onderhavige zaak bedoelde rechtspraak, verder geen enkele juridische kwalificatie verricht.

84. Vastgesteld moet immers worden dat punt 2 van de verwijzingsbeslissing in zaak C-554/14 de „feiten van de zaak" betreft, punt 3 het „materiële recht dat van toepassing is op andere vragen dan die welke het voorwerp zijn van het verzoek om een prejudiciële beslissing, maar dat de noodzaak van het voorleggen van dit verzoek aan het Hof rechtvaardigt" en punt 4 het „materiële recht dat van toepassing is op de beslechting van de rechtsvraag van het hoofdgeding".

85. Een nauwgezet onderzoek van deze punten verraadt evenwel geen enkel vooroordeel of vooringenomenheid van de verwijzende rechter.

86. De nauwkeurigheid van zijn uiteenzetting geeft juist blijk van een grondige kennis van het dossier die, naar mijn mening, het vermoeden dat deze rechter partijdig is niet kan rechtvaardigen. En zelfs als hij een voorlopig oordeel over de beschikbare gegevens zou geven, dan nog heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens al herhaaldelijk beslist dat een dergelijk oordeel niet kan worden geacht vooruit te lopen op het definitieve oordeel.**********

87. In dit licht is er geen enkele aanwijzing dat de Sofiyski gradski sad door het feitelijk en juridisch kader van zaak C-554/14 in haar verwijzingsbeslissing uiteen te zetten niet heeft voldaan aan de onpartijdigheidsverplichting van artikel 47 van het Handvest.

3. Eerbiediging van het vermoeden van onschuld

88. Ook een eventuele schending van het in artikel 48 van het Handvest gewaarborgde recht vloeit niet voort uit wettelijke voorschriften, maar uit de handelwijze van de verwijzende rechter.

89. De vraag is dus of de motivering van de verwijzende rechter in zijn uiteenzetting van het feitelijk en juridisch kader van zaak C-554/14 aanleiding geeft te veronderstellen dat hij de verdachte schuldig acht aan het strafbare feit terwijl diens schuld nog niet is bewezen.********** Een dergelijk voorbarig standpunt van de verwijzende rechter zou het vermoeden van onschuld ontegenzeglijk miskennen.**********

90. Deze vraag is in casu echter niet aan de orde.

********** EHRM, Morel tegen Frankrijk, nr. 34130/96, § 45, EHRM 2000-VI.

********** Idem.

********** Zie met name EHRM, Nerattini tegen Griekenland, nr. 43529/07, § 23.

********** Zie met name EHRM, Garycki tegen Polen, nr. 14348/02, § 66, en Nestak tegen Slowakije, nr. 65559/01, § 88.

91. Het recht van iedere verdachte om onschuldig te worden gehouden kan immers niet gelden voor degene die schuldig is bevonden aan het betrokken strafbare feit**********, zoals Ognyanov dat is.**********

92. Hoe dan ook mag niet uit het oog worden verloren dat het door de verwijzende rechter ingediende prejudiciële verzoek slechts tot doel heeft een uitspraak over de juiste uitleg van het Unierecht te verkrijgen en dat het antwoord op de vraag of de betrokken persoon op basis van die uitleg al dan niet schuldig moet worden bevonden aan de betrokken feiten enkel de zaak van de uitsluitende en persoonlijke beoordeling van die rechter kan zijn.

93. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het enkele feit dat de Sofiyski gradski sad in het in zaak C-554/14 ingediende prejudiciële verzoek het feitelijk en juridisch kader van die zaak heeft uiteengezet noch een bewijs vormt van partijdigheid dat haar dwingt zich te verschonen, noch een schending van het beginsel van het vermoeden van onschuld.

94. Wanneer derhalve de voorschriften van artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering voor het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing op juiste wijze zijn toegepast, kunnen zij noch de onpartijdigheid van de verwijzende rechter aantasten, noch inbreuk maken op het onschuldvermoeden, vastgelegd in respectievelijk de artikelen 47 en 48 van het Handvest.

95. In dit stadium van mijn analyse moet ik vaststellen dat de betrokken nationale regel zoals uitgelegd door de Varhoven kasatsionen sad, de Bulgaarse rechter kan beletten een prejudiciële vraag te stellen, althans hem kan ontmoedigen dat te doen, en aldus inbreuk maakt op de prerogatieven die hem door artikel 267 VWEU en de rechtspraak van het Hof zijn toegekend.

96. Volgens die regel staat de rechter immers niet slechts wraking, maar ook een disciplinaire sanctie te wachten omdat hij in zijn verwijzingsbeslissing en conform de voorschriften van artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering het feitelijk en juridisch kader van de zaak uiteenzet.

97. Dat leidt tot het absurde en paradoxale gevolg dat een rechter die overeenkomstig het Unierecht een prejudicieel verzoek indient, naar nationaal recht wordt geacht inbreuk te maken op de grondrechten van partijen.

98. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke regel onverenigbaar is met de aan de aard zelf van het Unierecht inherente eisen. Door de Bulgaarse rechter te ontmoedigen een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof, vermindert die regel namelijk de doeltreffendheid van het Unierecht.

99. In de eerste plaats heeft het Hof in het arrest Elchinov**********, dat betrekking had op een door de Administrativen sad Sofia-grad (administratieve rechtbank te Sofia) ingediend prejudicieel verzoek, geoordeeld dat de nationale rechter moet beschikken over de meest uitgebreide bevoegdheid om het Unierecht toe te passen, in aanmerking genomen dat artikel 267 VWEU hem de ruimst mogelijke

********** EHRM, Phillips tegen Verenigd Koninkrijk, nr. 41087/98, § 35, EHRM 2001-VII.

********** Ognyanov was immers reeds veroordeeld tot een vrijheidsstraf nadat hij schuldig was bevonden aan feiten die in het vonnis van de Deense rechterlijke autoriteiten waren vastgesteld.

********** C-173/09, EU:C:2010:581.

bevoegdheid toekent zich tot het Hof te wenden indien hij meent dat een bij hem aanhangig geding vragen over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van Unierecht opwerpt waarover ter beslechting van het hem voorgelegde geschil moet worden beslist. **********

100. Het Hof oordeelde dat geen enkele nationale procedureregel van welke aard dan ook de nationale rechterlijke instanties mag beletten zich tot het Hof te wenden, en herinnerde er voorts aan dat de bevoegdheid om een prejudiciële vraag te stellen een eigen bevoegdheid is die de rechterlijke instanties die in eerste aanleg uitspraak doen, in elke fase van de procedure moeten kunnen uitoefenen. **********

101. In de tweede plaats herinner ik eraan dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het hierboven genoemde arrest Dhahbi tegen Italië heeft geoordeeld dat wanneer er een systeem van prejudiciële verwijzing bestaat, de weigering van een nationale rechter om een prejudiciële vraag te stellen in bepaalde omstandigheden de eerlijkheid van het proces kan aantasten en schending van het in artikel 6, lid 1, EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces met zich kan brengen. In die zaak oordeelde het EHRM dat er van een dergelijke schending sprake was omdat de nationale rechter op volledig willekeurige wijze en zonder enige motivering had geweigerd het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

102. Indien een nationale rechter een prejudiciële verwijzing zou moeten weigeren omdat hij, als hij het feitelijk en juridisch kader van de zaak uiteenzet, niet alleen wraking riskeert maar ook een disciplinaire sanctie, is er zeker sprake van schending van artikel 6 EVRM.

103. Tegen die achtergrond lijdt het derhalve geen twijfel dat het Unierecht, en in het bijzonder artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, zich verzet tegen een nationale regel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die, indien hij wordt gehandhaafd, het systeem van de prejudiciële verwijzing en bijgevolg de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties zeer ernstig kan aantasten en het primaat van het Unierecht in gevaar brengt.

104. Ik geef het Hof derhalve in overweging voor recht te verklaren dat artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regel als de onderhavige, die de verwijzende rechter dwingt zich in het geding te verschonen omdat hij in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing het feitelijk en juridisch kader van die zaak heeft uiteengezet.

B – *Tweede vraag*

105. Met zijn tweede vraag wenst de Sofiyski gradski sad in wezen van het Hof te vernemen of artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering zich ertegen verzetten dat een verwijzende rechter, nadat het Hof uitspraak heeft gedaan, partijen opnieuw hoort en nieuwe onderzoeksmaatregelen gelast en bijgevolg de vaststellingen aanpast waartoe hij in zijn verwijzingsbeslissing is gekomen.

106. Om te beginnen staat het volgens vaste rechtspraak uitsluitend aan de nationale rechter om te beslissen in welke fase van de procedure een prejudiciële vraag aan het Hof dient te worden voorgelegd. **********

********** Punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

********** Arrest Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punten 25 en 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Zie met name arresten Irish Creamery Milk Suppliers Association e.a. (36/80 en 71/80, EU:C:1981:62, punt 7) en Sibilio (C-157/11, EU:C:2012:148, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

107. Hoewel het Hof het in bepaalde omstandigheden nuttig acht dat de problemen van zuiver nationaal recht zijn opgelost op het moment van verwijzing naar het Hof**********, erkent het nochtans dat de nationale rechter die bevoegdheid mag uitoefenen op ieder moment in de procedure dat hij daarvoor geschikt acht**********. De keuze van het moment waarop hij een prejudiciële vraag stelt hangt immers af van overwegingen van proceseconomie en doelmatigheid die slechts hij kan beoordelen omdat hij de enige is die rechtstreeks kennis draagt van de feiten van de zaak en de argumenten van partijen.

108. Naast deze rechtspraak verbiedt geen enkele bepaling van Unierecht de verwijzende rechter om, na het stellen van een prejudiciële vraag, in de loop van het onderzoek van de bij hem aanhangige zaak zijn beoordeling van het feitelijk en juridisch kader te wijzigen.

109. Deze bevoegdheid valt in feite onder de institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten en het Hof is derhalve niet bevoegd zich uit te spreken over de concrete toepassing van nationale procedureregels.

110. Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het uitsluitend aan de verwijzende rechter om de strekking van de nationale bepalingen en de wijze waarop zij moeten worden toegepast te beoordelen. Na de uitspraak van het Hof dient de verwijzende rechter zijn onderzoek van de zaak derhalve voort te zetten overeenkomstig de nationale regels inzake de rechterlijke organisatie en de gerechtelijke procedure en met inachtneming van de grondrechten van partijen.

111. De enige verplichting die hij in deze fase van de procedure heeft, is om volle werking te verlenen aan de uitlegging van het Unierecht die het Hof heeft gegeven. De antwoorden die het Hof aan de verwijzende rechter heeft gegeven moeten immers worden geacht een beslissende en bindende uitleg van het Unierecht te omvatten, want het Hof geeft in het kader van artikel 267 VWEU geen adviezen.**********

112. Tegen deze achtergrond dient aan de verwijzende rechter te worden geantwoord dat artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering zich, gelet op de institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten, niet ertegen verzetten dat een verwijzende rechter, nadat het Hof uitspraak heeft gedaan, partijen opnieuw hoort en nieuwe onderzoeksmaatregelen gelast en bijgevolg de vaststellingen aanpast waartoe hij in zijn verwijzingsbeslissing is gekomen, voor zover hij volle werking verleent aan de door het Hof gegeven uitlegging van het Unierecht.

C – *Derde vraag*

113. Indien het Hof oordeelt dat artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering zich verzetten tegen een nationale regel als de onderhavige, wenst de verwijzende rechter met zijn derde vraag in wezen te vernemen of het Unierecht zich ertegen verzet dat hij er, onder toepassing van die nationale regel, voor kiest zich te verschonen, omdat die regel voorziet in een hoger niveau van bescherming van de grondrechten van partijen.

114. Met andere woorden, verzet het Unierecht zich ertegen dat de verwijzende rechter een regel toepast die nochtans in strijd is met het Unierecht?

********** Arrest Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Arrest Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Zie met name arrest Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, punt 24).

115. Aan het antwoord op deze vraag kan geen twijfel bestaan. De verwijzende rechter is verplicht een dergelijke regel buiten toepassing te laten.

116. Volgens artikel 280 VWEU „[zijn] de arresten van het Hof [...] uitvoerbaar". Artikel 633 GPK verkondigt dit beginsel bovendien uitdrukkelijk.

117. Uit vaste rechtspraak volgt dat een prejudiciële uitspraak van het Hof, wat de uitlegging van de betrokken bepalingen van Unierecht betreft, bindend is voor de nationale rechter bij de beslechting van het hoofdgeding.********** Zoals ik heb aangegeven in punt 111 van deze conclusie, geeft het Hof in het kader van artikel 267 VWEU geen adviezen.

118. Indien het Hof oordeelt dat artikel 267 VWEU, dat een rechtstreeks toepasselijke bepaling is, zich verzet tegen een nationale regel als de onderhavige, dan is de nationale rechter dus gehouden die nationale regel buiten toepassing te laten teneinde het primaat, de werking en de eenheid van het Unierecht te waarborgen.**********

V – **Conclusie**

119. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Sofiyski gradski sad als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regel als de onderhavige, die de verwijzende rechter dwingt zich in het geding te verschonen omdat hij in zijn bij het Hof ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing het feitelijk en juridisch kader van die zaak heeft uiteengezet op de in die bepalingen voorgeschreven wijze.

De verwijzende rechter is op grond van het in artikel 280 VWEU neergelegde beginsel gehouden de betrokken nationale regel buiten toepassing te laten.

2) Artikel 267 VWEU en artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich, gelet op de institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten, niet ertegen verzetten dat een verwijzende rechter, nadat het Hof uitspraak heeft gedaan, partijen opnieuw hoort en nieuwe onderzoeksmaatregelen gelast en bijgevolg de vaststellingen aanpast waartoe hij in zijn verwijzingsbeslissing is gekomen, voor zover hij volle werking verleent aan de door het Hof gegeven uitlegging van het Unierecht."

********** Arrest Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punten 29 en 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Zie arresten Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).