



Datum van
inontvangstneming

:

18/08/2025

Zaak C-364/25 [Katachev]ⁱ

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:

29 mei 2025

Verwijzende rechter:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

29 mei 2025

Verzoekende partij:

Profi Credit Bulgaria EOOD

Voorwerp van het hoofdgeding

Twee zaken betreffende verzoeken om uitvaardiging van een betalingsbevel in verband met verplichtingen uit consumentenkredietovereenkomsten.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

De verwijzende rechter verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) krachtens artikel 267 VWEU om een beslissing over twee groepen van prejudiciële vragen met betrekking tot 1. de onafhankelijkheid van de rechterlijke autoriteiten en met name de verenigbaarheid van de regels over de langdurige detachering van rechters volgens Bulgaars recht met het in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU neergelegde vereiste om de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties van de lidstaten te waarborgen en 2. aanwijzingen die door gedetacheerde rechters, die als controle-instantie handelen, aan rechters in eerste aanleg worden gegeven. De verwijzende rechter merkt op dat de vragen reeds zijn gesteld in de zaak Y. YA (detachering van rechters) (beschikking van 27 mei 2024, C-797/21, EU:C:2024:425, niet gepubliceerd).

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aldus worden uitgelegd dat door schending van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet wordt verzekerd dat de burgers beschikken over de nodige rechtsmiddelen voor een daadwerkelijke rechtsbescherming, wanneer het in een lidstaat van de Europese Unie mogelijk is om bij beslissing van een leidinggevend orgaan van de rechterlijke macht dat onafhankelijk is van de andere staatsorganen, rechters met hun instemming voor onbepaalde tijd te detacheren bij een hogere rechterlijke instantie, indien is voorzien in voorwaarden voor de beslissing over de beëindiging van de detachering en in een rechtsmiddel daartegen, dat tijdens de aanhangige procedure evenwel geen opschortende werking heeft, en aan de hand van welke criteria moet concreet worden beoordeeld of een detachering voor onbepaalde tijd mogelijk is?
- 2) Zou het antwoord op de eerste vraag anders luiden, wanneer de wet voorziet in objectieve en aan rechterlijke toetsing onderworpen voorwaarden voor de beslissing om een einde te maken aan de detachering, maar niet in door de rechter toetsbare voorwaarden voor de selectie van de te detacheren rechters?
- 3) Indien de eerste vraag aldus wordt beantwoord dat de detachering van rechters onder dergelijke omstandigheden mogelijk is wanneer objectieve regels worden nageleefd, moeten dan bij de toetsing van de strijdigheid van de nationale regeling met het in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bedoelde vereiste dat moet zijn voorzien in voldoende rechtsmiddelen, niet alleen rekening worden gehouden met de wettelijke criteria, maar ook met de wijze waarop deze door de bevoegde bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten worden toegepast?
- 4) Moet beschikking 2006/929/EG van de Commissie aldus worden uitgelegd dat het antwoord op de voorgaande drie vragen anders zou luiden, wanneer tijdens de toepassingsduur van deze beschikking een nationale detacheringspraktijk is vastgesteld, die was gegrond op een regeling die vergelijkbaar is met de actueel geldende regeling, en dit heeft geleid tot bezwaren in het kader van het bij deze beschikking ingestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing?
- 5) Indien wordt geoordeeld dat de nationale bepalingen voor de detachering van rechters in voorkomend geval in strijd zijn met de verplichting om te voorzien in rechtsmiddelen die nodig zijn om daadwerkelijke rechtsbescherming te verzekeren als bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, moet dan deze bepaling aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat een hogere rechter waarvan de rechtsprekende formatie ook een gedetacheerde rechter bevat, bindende aanwijzingen geeft aan de nationale rechterlijke instantie, en onder welke voorwaarden is dit het geval? Vertonen in het bijzonder aanwijzingen die niet de grond van de zaak betreffen, maar het verrichten van bepaalde proceshandelingen voorschrijven, een gebrek?

Wetgeving en rechtspraak van de Unie

Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU

Richtlijn 2008/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten en tot intrekking van richtlijn 87/102/EEG van de Raad (hierna: „richtlijn 2008/48”)

Beschikking van 27 mei 2024, Y. YA (detachering van rechters), C-797/21, EU:C:2024:425, niet gepubliceerd (hierna: „beschikking Y. YA”)

Arrest van 21 maart 2024, Profi Credit Bulgaria (Nevendiensten bij een kredietovereenkomst), C-714/22, EU:C:2024:263 [hierna: „arrest Profi Credit Bulgaria (Nevendiensten bij een kredietovereenkomst)”]

Arrest van 9 januari 2024, G. (benoeming van gewone rechters in Polen), C-181/21 en C-269/21, EU:C:2024:1 (hierna: „arrest G.”)

Arrest van 30 juni 2022, Profi Credit Bulgaria (Ambtshalve verrekening in geval van een oneerlijk beding), C-170/21, EU:C:2022:518 [hierna: „arrest Profi Credit Bulgaria (Ambtshalve verrekening in geval van een oneerlijk beding)”]

Beschikking van 17 januari 2023, TBI Bank, C-379/21, EU:C:2023:29, niet gepubliceerd (hierna: „arrest TBI Bank”)

Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117 (hierna: „arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses”), punten 32 tot en met 37

Arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234 (hierna: „arrest Miasto Łowicz”), punten 34, 35 en 46 tot en met 48)

Arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de van de Sąd Najwyższy– benoeming), C-487/19, EU:C:2021:798 (hierna: „arrest W.Ż.”), punt 94

Arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a., C-748/19 tot en met C-754/19, EU:C:2021:931 (hierna: „arrest Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a.”), punten 78 tot en met 86

Arrest van 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393 (hierna: „arrest Forumul Judecătorilor din România e.a.”)

Bepalingen van nationaal recht

Konstitutsia na Republika Balgaria (Grondwet van de Republiek Bulgarije) – preambule, artikelen 8, 117, 129, 130, 130a en 133

Zakon za sadebnata vlast (wet op de rechterlijke organisatie; hierna: „ZSV”) – artikelen 2, 5, 16, 30, 36, 87, 107, 160, 165, 176, 178, 188, 189, 191a, 192, 193 en 227

Grazhdanski protsesualen kodeks (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „GPK”) – artikelen 20, 21, 22, 258, 274, 278, 410, 411, 413 en 415

Zakon za zadalzhniata i dogovorite (wet inzake verbintenissen en overeenkomsten) – artikelen 76, 103 en 104

Zakon za potrebitelskia kredit (wet op het consumentenkrediet; hierna: „ZPK”) – artikelen 11, 22 en 33

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

Feiten

Eerste zaak

- 1 Deze zaak betreft een verzoek om uitvaardiging van een betalingsbevel in verband met een consumentenkredietovereenkomst van 15 juni 2022. Verzoekster vordert de volgende bedragen: 483,83 Bulgaarse leva (BGN) – een nog uitstaand deel van de hoofdsom vermeerderd met wettelijke rente vanaf 28 juli 2023 tot voldoening van de vordering; 123,65 BGN – vertragingsvergoeding ten belope van de wettelijke rente voor de periode van 2 augustus 2022 tot 1 juli 2023; 81,08 BGN – rente over de lening voor de periode van 1 oktober 2022 tot 1 juli 2023; 185,22 BGN – vergoeding voor het gebruik van de dienst „Fast” volgens de overeenkomst; 277,84 BGN – vergoeding voor het gebruik van de dienst „Flexi” volgens de overeenkomst; 30 BGN – kosten voor de buitengerechtelijke inning van de vordering. In het verzoek wordt aangevoerd dat de schuldenares drie termijnbedragen uit de kredietovereenkomst overeenkomstig het aflossingsplan heeft betaald.
- 2 Volgens de overgelegde consumentenkredietovereenkomst van 15 juni 2022 is aan de schuldenares een krediet verleend van 600 BGN, dat in elf gelijke maandelijkse termijnen moest worden afgelost. Voorts was er rente verschuldigd (aangeduid als „contractuele vergoeding”) ten belope van 40,90 %. Het jaarlijkse kostenpercentage was bepaald op 47,82 %. Het totaalbedrag van de kredietkosten werd aanvankelijk met 714,30 BGN aangegeven.
- 3 In de overeenkomst is echter bepaald dat de schuldenares gebruik kan maken van een „pakket met nevendiensten”, waarvoor zij nog eens 600 BGN verschuldigd is,

betaalbaar in termijnen samen met de kredietaflossingen. Het pakket staat een snellere uitbetaling van het krediet toe (dienst „Fast”) en maakt een aanpassing en uitstel van de aflossingen (dienst „Flexi”) mogelijk [deze diensten zijn omschreven in punt 25 van arrest Profi Credit Bulgaria (nevendiensten bij de consumentenkredietovereenkomst)]. Met inachtneming van het „pakket met nevendiensten” stijgt de kredietschuld naar een totaalbedrag van 1 314,30 BGN.

- 4 Aangezien volgens het aflossingsplan geen termijnbetaling resulteert in een uitstaande hoofdsom van 483,83 BGN en rente van 81,08 BGN, heeft de verwijzende rechter verzoekster om een toelichting gevraagd hoe zij het bedrag van haar vorderingen met betrekking tot hoofdsom en rente heeft berekend. Op 19 oktober 2023 heeft verzoekster aangevoerd dat de schuldenares 116,17 BGN (hoofdsom), 33,32 BGN (rente), 54,78 BNG (dienst „Fast”) en 82,16 BGN (dienst „Flexi”) op grond van de kredietovereenkomst heeft betaald.
- 5 De verwijzende rechter heeft ambtshalve vastgesteld dat de bedingen over de prijs van het „pakket van nevendiensten” ongeldig zijn en het verzoek bij beslissing van 4 december 2023 afgewezen voor zover het de vorderingen die met deze diensten verband houden en het daarvoor geëiste kostenbedrag van 30 BGN betreft. Vervolgens heeft de verwijzende rechter uitsluitend voor de gevorderde hoofdsom van 483,83 BGN, rente van 67,79 BGN en verdragingsrente van 114,36 BGN een betalingsbevel uitgevaardigd, waarbij hij rekening heeft gehouden met het feit dat, volgens verzoekster, de schuldenares 286,33 BGN heeft betaald.
- 6 Tegen de beslissing van de verwijzende rechter over de gedeeltelijke afwijzing van het verzoek is hoger beroep ingesteld bij de Sofiyski gradski sad (rechter voor de stad Sofia, Bulgarije; hierna: „SGS”). Op 12 juni 2024 heeft de SGS in de samenstelling van drie rechters, waaronder twee gedetacheerde rechters, de beslissing van de verwijzende rechter vernietigd op grond dat de rechter in de betalingsbevelprocedure zijn verplichtingen ten aanzien van een ambtshalve rechterlijke toetsing van het oneerlijke karakter van bedingen heeft omzeild, aan de schuldenares aanwijzingen heeft gegeven „in verband met de op grond van de overeenkomst betaalde bedragen” en ambtshalve een berekening heeft gemaakt (volgens de verwijzende rechter houden de betreffende conclusies van de rechterlijke beroepsinstantie geen verband met de aanwijzingen van de verwijzende rechter aan verzoekster, daar hij haar enkel heeft verzocht om aan te geven, welk deel van de aflossingen zij vordert en verzoekster zelf heeft aangevoerd dat betalingen zijn verricht). De SGS is van oordeel dat voor alle door verzoekster gevorderde bedragen een betalingsbevel moet worden uitgevaardigd, met uitzondering van de kosten waarvan is vastgesteld dat zij berusten op bedingen die geheel oneerlijk zijn. De SGS heeft om die reden de verwijzende rechter de aanwijzing gegeven om voor nog eens 13,29 BGN aan rente en 30 BGN aan kosten een betalingsbevel uit te vaardigen.

Tweede zaak

- 7 Deze zaak betreft een verzoek om uitvaardiging van een betalingsbevel in verband met een consumentenkredietovereenkomst van 18 maart 2022, waarvan de bedingen vergelijkbaar zijn met die van de overeenkomst in de eerste zaak. De in het verzoek genoemde vorderingen zijn vergelijkbaar met die in de eerste zaak (het gaat echter om grotere bedragen, aangezien het uitbetaalde krediet hoger is, te weten 4 000 BGN). De verwijzende rechter heeft aan verzoekster aanwijzingen gegeven die vergelijkbaar zijn met die in de eerste zaak. Verzoekster heeft aangevoerd dat de schuldenaar een bedrag van 619,36 BGN heeft betaald.
- 8 Met beslissing van 15 april 2024 heeft de verwijzende rechter het verzoek deels afgewezen. Hij is er in dit geval vanuit gegaan dat de kredietovereenkomst in zijn geheel nietig is, waarbij rekening is gehouden met arrest Profi Credit Bulgaria (nevendiensten bij kredietovereenkomst). Op basis daarvan heeft hij wegens ongeldigheid van de kredietovereenkomst slechts voor een hoofdsom van 3 384,92 BGN een betalingsbevel uitgevaardigd en het verzoek ten aanzien van alle andere bedragen afgewezen.
- 9 Verzoekster heeft tegen de beslissing van 15 april 2024 hoger beroep ingesteld. Bij beslissing van 15 november 2024 heeft de SGS in de bezetting van drie rechters, waaronder één gedetacheerde rechter (rechter-rapporteur), geoordeeld dat de beslissing waarbij de uitvaardiging van een betalingsbevel is afgewezen, onrechtmatig is. Volgens de verwijzende rechter zijn de redenen die op de rechtspraak van het Hof en de ongeldigheid van de kredietovereenkomst zijn gebaseerd, niet in aanmerking genomen. In plaats daarvan is als uitgangspunt genomen dat slechts een partij aan de betalingsbevelprocedure deelneemt en de rechter in eerste aanleg twee mogelijkheden heeft, namelijk de uitvaardiging van het betalingsbevel voor (alle) door de verzoekster gevorderde bedragen of de afwijzing van de uitvaardiging. De SGS heeft derhalve de beslissing waarbij de uitvaardiging van een betalingsbevel deels is afgewezen, vernietigd en aan de verwijzende rechter de aanwijzing gegeven om een dergelijk bevel voor alle door de verzoekster gevorderde bedragen uit te vaardigen.

Feiten ten aanzien van de gedetacheerde rechters die in beide zaken hebben geoordeeld

- 10 De lijst van gedetacheerde rechters, openbare aanklagers en onderzoeksfunctionarissen wordt regelmatig op het internet gepubliceerd op de website van de Vissh sadeben savet (de hoge raad van justitie, Bulgarije; hierna: „VSS”) met het volgende adres: <https://vss.justice.bg/page/view/110086>. Volgens de beschikbare openbare informatie zijn er 209 rechters gedetacheerd, dat wil zeggen ongeveer 10 % van alle rechters in Bulgarije. In de onderhavige zaken worden op het tijdstip van de aanwijzingen aan de verwijzende rechter de volgende gedetacheerde rechters vastgesteld:

- 11 In de eerste zaak maakt rechter P.S. deel uit van de rechtsprekende formatie van de SGS. Zij was op 5 juni 2023 door de Sofiyski rayon sad (SRS) (rechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije; hierna: „verwijzende rechter”), waar zij in een ambt was benoemd, om te beginnen voor één jaar en vervolgens voor onbepaalde tijd bij de SGS werd gedetacheerd wegens „hoge werklast van de SGS voor de behoorlijke werking van de rechtsprekende formaties van de rechterlijke instantie”. Een tweede lid van de rechtsprekende formatie (rechter D. P.) is door de verwijzende rechter, waar zij in een ambt was benoemd, wegens „hoge werklast van de SGS en ter aanvulling van een rechtsprekende formatie zonder ambtenaren op de afdeling voor civiele zaken van de rechterlijke instantie met het oog op de behoorlijke werking ervan” met ingang van 1 maart 2024 voor onbepaalde tijd bij de SGS gedetacheerd.
- 12 In de tweede zaak maakt rechter Ts. G. deel uit van de rechtsprekende formatie van de SGS, die de gerechtelijke beslissing van de controle-instantie heeft uitgevaardigd. Zij was op 4 april 2024 door de Okrazhen sad Plovdiv (regionale rechter Plovdiv, Bulgarije) (waar zij in een ambt was benoemd) gedetacheerd bij de SGS wegens de „noodzaak om de werkzaamheden van de SGS – afdeling voor civiele zaken – te waarborgen”.
- 13 In de procedure wijst er niets op dat bij de rechters die deel uitmaken van de rechtsprekende formaties met controlerende taken, sprake was van een belangenconflict, en er bestaat in dit verband ook geen twijfel. De bedenkingen betreffen uitsluitend de objectief bestaande regels van het instituut van detachering, die twijfel zouden kunnen oproepen over de onpartijdigheid van een gedetacheerde rechter.

Feiten ten aanzien van het detacheringssysteem

- 14 Het Bulgaarse recht voorzag van oudsher in de mogelijkheid om een rechter die bij een bepaalde rechterlijke autoriteit was benoemd, tijdens zijn ambtstijd onder bepaalde voorwaarden te detacheren bij een andere rechterlijke instantie van gelijke of hogere rang. Jarenlang werd deze bevoegdheid als buitengewoon beschouwd en waren daaraan bepaalde voorwaarden verbonden. Mettertijd en wegens het ontbreken van de mogelijkheid (en misschien ook het ontbreken van de wil) van het voor personeelszaken bevoegde orgaan van justitie (de VSS), om regelmatig selectieprocedures voor de bevordering van rechters te organiseren, ontstonden bij de hogere rechterlijke instanties steeds meer vacante posten voor rechters. De werklast van deze rechterlijke instanties neemt toe en noopt ertoe naar alternatieve loopbaanroutes te zoeken.
- 15 Een dergelijke alternatieve route is de detachering van rechters, die uitgroeide tot een wijdverbreide praktijk. Dit vindt namelijk niet plaats volgens een gecentraliseerde sollicitatieprocedure, maar wordt uitsluitend beslist door voorzitters van rechtbanken zonder dat hierover moet worden overlegd met andere rechterlijke autoriteiten. Zo wordt bijvoorbeeld de detachering van een rechter van de SRS bij de SGS alleen gelast door de voorzitter van de Apelativen sad Sofia

(rechter in tweede aanleg Sofia; hierna: „SAS”) (artikel 87 ZSV), die ook beslist over de detachering van een rechter van de SGS bij de SAS (artikel 107 ZSV).

- 16 De bepalingen met betrekking tot de detachering van rechters zijn in de afgelopen zes jaar meermaals gewijzigd. Als reactie op de bezwaren van de Europese Commissie in het kader van de met haar beschikking 2006/929 vastgestelde mechanisme voor samenwerking en toetsing, is in 2016 getracht om deze praktijk in te perken door met een wijziging van de ZSV de maximale duur van de detachering vast te stellen op een jaar en de herhaalde detachering bij dezelfde rechterlijke autoriteit te verbieden (zie artikel 227, lid 1, ZSV). Deze wijziging heeft echter enigszins aan belang ingeboet door de invoering van het nieuwe artikel 227, lid 2, ZSV (in werking getreden op 14 november 2017), waardoor het mogelijk is geworden dat een rechter met zijn instemming zonder beperking in de tijd wordt gedetacheerd, wanneer de autoriteit waarbij hij is gedetacheerd een vacante post voor een rechter heeft. De detachering voor onbepaalde tijd wordt in de praktijk dus alleen beslist door de voorzitters van de rechterlijke instanties, die dit goedkeuren voor zover de gedetacheerde rechter hiermee instemt. De ervaring leert dat de detachering in bepaalde gevallen wel negen jaar duurt.
- 17 Bovendien heeft de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije; hierna: „VAS”) bij beslissing van 14 augustus 2020 in bestuursrechtelijke zaak nr. 2374/2020 geweigerd het Hof te verzoeken om een beslissing over de vraag of de detachering van rechters die uitsluitend door een voorzitter van een rechterlijke instantie wordt beslist, een schending van het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid vormt.
- 18 De beëindiging van de detachering vond tot 2018 uitsluitend plaats bij beslissing van de voorzitter van de rechterlijke instantie die de detachering had goedgekeurd. Met de wijziging van artikel 30, lid 5, ZSV in hetzelfde jaar is een nieuw punt 18 ingevoerd, waarbij de Sadiyska kolegia na VSS (college van rechters bij de VSS, Bulgarije) werd gemachtigd om de detachering van een rechter te beëindigen indien er sprake is van „schendingen van de in deze wet geregelde procedures of wanneer voor de werkzaamheden van de rechterlijke autoriteit die de rechter heeft gedetacheerd, de personeelsbezetting noodzakelijk wordt”.
- 19 De wet definieert niet wat een „noodzakelijke personeelsbezetting” inhoudt. De VAS heeft echter een uitlegging gegeven van artikel 30, lid 5, punt 18, ZSV. Bij beslissing nr. 8223 van 25 juni 2020 in bestuursrechtelijke zaak nr. 13214/2018 oordeelde de VAS dat bij de toetsing van de „noodzakelijke personeelsbezetting” enkel rekening moet worden gehouden met de werklast van de rechterlijke instantie die de rechter heeft gedetacheerd, met dien verstande dat bij deze rechterlijke instantie sprake moet zijn van een wijziging van het aantal ingestelde procedures. Voorts is de VAS ervan uitgegaan dat het horen van de gedetacheerde rechter door het college van rechters ten overstaan van de VSS geen dwingende voorwaarde is voor de beëindiging van diens detachering, aangezien de beëindiging wordt verlangd door de voorzitter van de rechterlijke instantie die de rechter heeft gedetacheerd.

- 20 Met betrekking tot de praktijk van het college van rechters bij de VSS bij de uitoefening van de bevoegdheden die de beëindiging van de detachering betreffen, heeft de verwijzende rechter een verslag van de zitting van dit college op 23 juni 2020 grondig onderzocht. Uit dat verslag blijkt dat in een concreet geval de gebruikelijke procedure voor de benoeming van een bepaalde rechter werd gewijzigd om de detachering van een andere rechter te beëindigen. Volgens de verwijzende rechter wekt de in het verslag uiteengezette tegenstrijdige motivering twijfel over de vraag of het voor personeelszaken bevoegde orgaan van justitie zijn beslissingen op transparante wijze neemt en zich daarbij laat leiden door beweegredenen waarbij het gaat om bepaalde rechters tevreden te stellen ten nadele van andere rechters. Deze conclusie baseert de verwijzende rechter ook op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 19 oktober 2021 in de zaak Miroslava Todorova tegen Bulgarije (CE:ECHR:2021:1019JUD004007213), waaruit – zij het met betrekking tot andere vragen – blijkt dat het college van rechters bij de VSS er niets voor voelt om de redenen voor de ongelijke behandeling van personen uiteen te zetten.

- 21 Kortom, ten aanzien van de situatie van een gedetacheerde rechter volgens het actueel geldende Bulgaarse recht kan worden gezegd dat de verandering van de werkplek bij een algemeen geval van detachering als bedoeld in artikel 227, lid 1, ZSV eenmalig en voor de duur van maximaal een jaar plaatsvindt. Deze periode is nogal kort en de rechter is zich ervan bewust dat hij weer naar zijn oude functie zal terugkeren, zodat de detachering in overeenstemming lijkt te zijn met de in de rechtspraak van het Hof vastgelegde voorwaarden (zie punt 31 hieronder).

- 22 Dit is anders bij een detachering volgens de in 2017 ingevoerde bepaling van artikel 227, lid 2, ZSV. Op basis daarvan is enkel het bestaan van een vacante post bij de rechterlijke instantie waarbij de rechter wordt gedetacheerd, voorwaarde voor de detachering van onbepaalde duur (al heeft ook die rechter ermee ingestemd dat hij voor onbepaalde tijd wordt gedetacheerd). Vaak duren deze detacheringen meerdere jaren, in bepaalde gevallen zelfs tot tien jaar. In die periode bouwt de rechter sociale en privérelaties op zijn nieuwe werkplek op en wijzigt hij zijn functies in overeenstemming met zijn nieuwe ambtsplichten. Ondanks deze wijziging bestaat er geen garantie dat de detachering niet op elk moment kan worden beëindigd, namelijk door dezelfde voorzitter van de rechterlijke instantie die de detachering heeft goedgekeurd. De beslissing daarover is weliswaar onderworpen aan rechterlijke toetsing, maar wordt tijdens de duur van de gerechtelijke procedure ten uitvoer gelegd en de rechter moet de uitkomst van de procedure afwachten in het ambt en bij de autoriteit die hem heeft gedetacheerd (zie artikel 36 ZSV). Het werk van de rechter hangt hierdoor af van de beslissingen van het college van rechters bij de VSS en van de voorzitter van de rechterlijke instantie die hem heeft gedetacheerd, wat reden zouden kunnen zijn voor het uitoefenen van druk bij concrete beslissingen. Zo kan het instituut van detachering volgens de verwijzende rechter worden benut om op bepaalde rechters druk uit te oefenen, waardoor willekeur *binnen* de rechterlijke macht mogelijk wordt.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Ontvankelijkheid van de vragen

- 23 Volgens de rechtspraak van het Hof in punt 65 van arrest G. zijn verzoeken om een prejudiciële beslissing over de onafhankelijkheid van rechterlijke instanties ontvankelijk, wanneer de vraag naar de onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie relevant is voor de beslissing van de bij de verwijzende rechter aanhangige procedure.
- 24 In het onderhavige geding merkt de verwijzende rechter op dat het Hof in ten minste twee van zijn beslissingen – arrest Profi Credit Bulgaria (Ambtshalve verrekening in geval van een oneerlijk beding) (punt 52) en beschikking TBI Bank (punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak) – ervan is uitgegaan dat, gelet op de rechtspraak van het Hof, in de Bulgaarse betalingsbevelprocedure aanwijzingen van de rechterlijke beroepsinstantie aan de rechter in eerste aanleg om een betalingsbevel uit te vaardigen, volgens nationaal recht een vorm van bindende aanwijzing is. Wanneer deze aanwijzingen in strijd zijn met het Unierecht, zijn zij echter niet dwingend.
- 25 Juist door dit vraagstuk – of de aan hem gegeven aanwijzingen om een betalingsbevel uit te vaardigen, die allemaal ook in het kader van richtlijn 2008/48 inhoudelijk moet worden getoetst, de rechter kunnen binden omdat zij zijn gegeven door een onafhankelijke rechterlijke instantie die feitelijk het Unierecht toepast (volgens de hierna aangehaalde rechtspraak) – stelt de verwijzende rechter vragen om vast te stellen of de controle van de doeltreffende toepassing van het Unierecht niet alleen de inhoud van de aanwijzingen betreft, maar ook de onafhankelijkheid van de rechterlijke instantie die deze heeft gegeven.

Betekenis van de rechterlijke onafhankelijkheid volgens de rechtspraak van het Hof

- 26 Volgens het Hof kan elke rechterlijke instantie die in voorkomend geval het Unierecht zou kunnen toepassen, zijn onafhankelijkheid verdedigen tegenover externe factoren die afbreuk zouden kunnen doen aan zijn onafhankelijkheid, zelfs wanneer het voorwerp van het hoofdgeding niet direct onder de bevoegdheid van het Unierecht valt (arrest Associação Sindical dos Juízes Portugueses, punten 32 tot en met 37). Met andere woorden, artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU maakt de onafhankelijkheid van iedere nationale rechter, die abstract met de rechtspraak is belast in gevallen waarin ter zake om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU kan worden verzocht, tot een vraagstuk van Unierecht en niet alleen van het nationale constitutionele recht (arrest Miasto Łowicz, punten 34 en 35).
- 27 Duidelijk is dat de nationale rechters niet met het oog op de vrijwaring van hun onafhankelijkheid kunnen verzoeken om een prejudiciële beslissing, wanneer zij slechts abstract van mening zijn dat hierop inbreuk zou kunnen worden gemaakt,

maar uitsluitend wanneer sprake is van een feitelijke omstandigheid waardoor de rechter die uitspraak moet doen, in een situatie belandt waarin zijn onafhankelijkheid in twijfel zou kunnen worden getrokken (arrest Miasto Łowicz, punten 46 tot en met 48).

- 28 In het onderhavige geval geven de hogere rechterlijke instanties aan de verwijzende rechter bindende aanwijzingen om te beslissen over de vraag met betrekking tot de uitvaardiging van een betalingsbevel. Dit is een vraagstuk van nationaal procesrecht, dat echter verband houdt met de rechterlijke onafhankelijkheid en de mogelijkheid om aan een nationale rechter bindende aanwijzingen te geven, zodat er sprake is van een geval waarin artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU wordt toegepast (arrest W.Ż., punt 94).
- 29 In verband met hetgeen hierboven is uiteengezet moet worden beoordeeld, in hoeverre de verwijzende rechter moet worden geacht te zijn gebonden aan de aanwijzingen van de hogere rechters (waarbij dit is bepaald in het nationale recht, namelijk in artikel 278, lid 3, GPK), indien de rechtsprekende formaties gedetacheerde rechters bevatten. Het gaat om een vraagstuk dat de onafhankelijkheid van rechters betreft (waarvan de voortgang van het onderhavige geding direct afhangt) en er is dus reden om aan te nemen dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU toepasselijk is.

Prejudiciële vragen

- 30 Onlangs had het Hof de gelegenheid om te beoordelen of de in een nationaal rechtssysteem geregelde mogelijkheid om rechters te detacheren verenigbaar is met de normen voor de waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid (zie arrest Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim). Hierbij ging het om een Poolse wet waarin is bepaald dat een orgaan van de uitvoerende macht (de minister van Justitie), die tevens de functie van procureur-generaal bekleedt, rechters die door een rechterlijke instantie zijn benoemd mag detacheren bij een andere rechterlijke instantie.
- 31 Volgens de punten 78 tot en met 86 van het arrest Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim dient de nationale rechter bij de beoordeling of de detachering van rechters met het oog op de waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid toelaatbaar is, in aanmerking te nemen of de detachering door een staatsorgaan geen invloed heeft op de gerechtelijke procedure, of de rechter al dan niet met de detachering heeft ingestemd, of de selectie van de gedetacheerde rechters en de beëindiging van de detachering plaatsvindt op basis van vooraf bekende criteria en met redenen worden omkleed, alsmede of de besluiten van detachering en de beëindiging ervan bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter kunnen worden aangevochten.
- 32 Hier moet worden ingegaan op een aantal verschillen tussen de situatie in Bulgarije vergeleken met de detachering van rechters in Polen door de minister van Justitie. In de eerste plaats geschiedt de detachering in Bulgarije bij besluit

van de rechterlijke autoriteiten. In de tweede plaats vindt een detachering van meer dan drie maanden uitsluitend plaats met instemming van de rechter. In de derde plaats bestaan er criteria voor de beëindiging van de detachering door het college van rechters van de VSS en lijken deze objectief te zijn (zie punt 18 hierboven), ook al ontbreken zij voor het begin van de detachering.

- 33 Derhalve moet ten eerste de vraag worden beantwoord of de in het arrest *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* vastgelegde criteria alleen moeten worden toegepast wanneer de detachering door een orgaan van de uitvoerende macht wordt gelast, of ook wanneer de beslissing wordt genomen door een leidinggevend orgaan van de rechterlijke macht dat onafhankelijk is van de wetgevende macht en de regering (eerste prejudiciële vraag).
- 34 Ten tweede moet worden verduidelijkt of het ontbreken van door de rechter te toetsen criteria voor de selectie van de rechters aan het begin van de detachering volstaat om in strijd met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU afbreuk te doen aan de rechterlijke onafhankelijkheid. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat artikel 227, lid 7, ZSV voorziet in abstracte criteria voor de selectie bij de detachering, maar dat deze niet door de rechter kunnen worden getoetst (tweede prejudiciële vraag).
- 35 Ten derde zou de vraag moeten worden beantwoord of het vastleggen van objectief lijkende wettelijke criteria voor de beëindiging van de detachering (zie punt 32 hierboven) niet zinloos wordt het door de wijze waarop de VSS recht toepast, die zelfs volgens sommige leden daarvan niet uniform is (zie punt 20 hierboven). Meer in het algemeen gaat het om de vraag of de willekeurige rechtstoepassing door de bevoegde nationale bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten, ondanks het bestaan van wettelijke objectieve criteria voor de detachering, kan leiden tot schending van het beginsel van onafhankelijkheid als bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU (derde prejudiciële vraag).
- 36 Ten vierde moet worden opgemerkt dat in de verslagen in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing een structureel probleem bij de controle van de detachering van rechters werd vastgesteld, waarbij in het verslag van 13 november 2018 (COM(2018) 850 final) bedenkingen zijn geuit over het feit dat detachering, die niet aan toetsing is onderworpen, een niet bij wet geregelde alternatieve loopbaanroute kan worden, wat leidt tot „risico’s voor de onafhankelijkheid” (zie omtrent de bindende rechtsgevolgen van de beschikking tot invoering van het mechanisme voor samenwerking en toetsing, punt 2 van het dictum van het arrest *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*). Derhalve moet rekening worden gehouden met de specifieke context van Bulgarije en Roemenië als landen waarvoor het mechanisme voor samenwerking en toetsing geldt en moet de vraag worden beantwoord of in het geval van in het kader van dit mechanisme vastgestelde tekortkomingen van het detacheringssysteem die niet zijn hersteld (of wel zijn hersteld, maar daarna weer bij wet zijn ingevoerd), de afschaffing van de garanties met betrekking tot de detachering kan worden

aangemerkt als een schending van het vereiste van onafhankelijkheid als bedoeld in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU (vierde prejudiciële vraag).

- 37 Indien de voorgaande vragen aldus moeten worden beantwoord dat er sprake is van schending van het vereiste van onafhankelijkheid van gedetacheerde rechters, zou ten vijfde de vraag moeten worden beantwoord welke gevolgen het vastgestelde gebrek aan onafhankelijkheid heeft (vijfde prejudiciële vraag).
- 38 Aangemerkt moet worden dat volgens het arrest van 5 oktober 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581) de naar nationaal recht bindende aanwijzingen van een hogere rechter hun bindende karakter verliezen, wanneer zij niet in overeenstemming zijn met het Unierecht. In het onderhavige geval wordt verzocht om een richtsnoer, onder welke omstandigheden dit bindende karakter zou wegvallen, wanneer de aanwijzingen weliswaar niet rechtstreeks in strijd zijn met het Unierecht, maar zijn gegeven door een overheidsorgaan dat in voorkomend geval niet voldoet aan de normen van het Unierecht. Voorts moet in dit geval in acht worden genomen dat de aanwijzingen van de hogere nationale rechter niet de beslissing over de grond van de zaak betreffen, maar procedureel van aard zijn.