Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 13 februari 2025 [1]

Mål C-605/23

”Ati-19” EOOD
mot
Nachalnik na otdel ”Operativni deynosti” - Sofia v Glavna direktsia ”Fiskalen kontrol” pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite

(begäran om förhandsavgörande från Administrativen sad – Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensamt system för mervärdesskatt – Direktiv 2006/112/EG – Artikel 273 – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 första stycket – Rätten till ett effektivt rättsmedel – Den administrativa åtgärden försegling av en lokal – Begäran om uppskov – Domstolsprövning som begränsar sig till en bedömning av den skada som kan uppkomma till följd av att åtgärden verkställs”

1. I det mål som föranlett denna begäran om förhandsavgörande har uppskov begärts med den omedelbara verkställigheten av beslutet att försegla en affärslokal som fattats av de bulgariska skattemyndigheterna [2] med anledning av de oegentligheter som konstaterats vid uppbörden av mervärdesskatt.

2. Ett beslut att försegla en affärslokal av det ovannämnda skälet kan generellt sett anses utgöra en åtgärd som syftar till att säkerställa en riktig uppbörd av mervärdesskatten och att förebygga bedrägeri (artikel 273 i direktiv 2006/112/EG [3]).

3. Även om skattemyndigheten, utöver att besluta om försegling av affärslokalen, ålade det företag som ägde lokalen en sanktionsavgift, omfattas denna inte av målet vid den hänskjutande domstolen.

4. Den hänskjutande domstolen vill i korthet få klarhet i huruvida den nationella bestämmelse som reglerar överklaganden av beslut om omedelbar verkställighet av den administrativa åtgärden försegling är förenlig med den rätt som garanteras i artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

[1] Originalspråk: spanska.

[2] I det nationella målet är motparten Nachalnik na otdel Operativni deynosti – grad Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (chefen för avdelningen ”Operativ verksamhet” – staden Sofia, vid generaldirektoratet för skattekontroll vid den nationella skattemyndighetens centrala förvaltning, Bulgarien).

[3] Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 2006, s. 1) (nedan kallat mervärdesskattedirektivet).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt. Mervärdesskattedirektivet

5. Enligt artikel 2.1 a i detta direktiv ska ”leverans av varor mot ersättning, som görs inom en medlemsstats territorium av en beskattningsbar person när denne agerar i denna egenskap”, vara föremål för mervärdesskatt.

6. I artikel 273 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får införa andra skyldigheter som de finner nödvändiga för en riktig uppbörd av mervärdesskatten och för förebyggande av bedrägeri med förbehåll för kravet på likabehandling av inhemska transaktioner och transaktioner som utförs mellan medlemsstater av beskattningsbara personer och på villkor att dessa skyldigheter inte i handeln mellan medlemsstaterna leder till formaliteter i samband med en gränspassage.

Möjligheten i första stycket får inte användas för att införa ytterligare krav avseende fakturering utöver dem som anges i kapitel 3.”

B. Nationell rätt

1. Mervärdesskattelagen [4]

7. I artikel 118.1, i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, föreskrivs följande:

”Varje person, vare sig vederbörande är registrerad eller ej enligt denna lag, är skyldig att registrera och dokumentera de leveranser och försäljningar som genomförs i deras affärslokaler genom att lämna ett kassakvitto för skatteändamål med hjälp av en av skattemyndigheten godkänd registreringsanordning (kassakvitto) eller ett kassakvitto med hjälp av ett automatiskt system för förvaltning av affärsverksamheten (systemkvitto), oavsett om någon annan verifikation för skatteändamål begärs eller inte. Mottagaren ska erhålla kassakvittot eller systemkvittot och behålla det till dess att han eller hon har lämnat lokalen.”

8. I artikel 185.1 och 185.2 föreskrivs följande:

”1) En person som inte lämnar ett kvitto i enlighet med artikel 118.1 ska, om det är fråga om en fysisk person som inte är en näringsidkare, åläggas böter till ett belopp på minst 100 och högst 500 bulgariska leva (BGN), eller, om det är fråga om en juridisk person eller en enskild företagare, en sanktionsavgift på minst 500 och högst 2 000 BGN.

2) Med undantag för de fall som avses i punkt 1 ska en person som begår eller tillåter en överträdelse mot artikel 118 eller en bestämmelse för dess genomförande, om det är fråga om en fysisk person som inte är en näringsidkare, åläggas böter till ett belopp på minst 300 och högst 1 000 BGN, eller, om det är fråga om en juridisk person eller en enskild företagare, en sanktionsav-

[4] Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (lagen om mervärdesskatt) av den 21 juli 2006 (DV nr 63 av den 4 augusti 2006, s. 8) (nedan kallad mervärdesskattelagen).

gift på minst 3 000 och högst 10 000 BGN. Om överträdelsen inte innebär att skatteintäkter inte redovisas tillämpas påföljderna enligt punkt 1.”

9. I artikel 186 föreskrivs följande:

”1) Den administrativa tvångsåtgärden försegling av affärslokal i upp till 30 dagar ska, oberoende av de böter och sanktionsavgifter som utdöms, tillämpas mot en person, som

1. underlåter

a) att lämna en verifikationshandling avseende försäljningen i enlighet med artikel 118,

…

3) Den administrativa tvångsåtgärden enligt punkt 1 ska vidtas med stöd av ett motiverat föreläggande från skattemyndigheten eller en tjänsteman som bemyndigats av skattemyndigheten.

4) Det föreläggande som avses i punkt 3 kan överklagas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.”

10. Artikel 187.1 och 187.4 har följande lydelse:

”1) Om en sådan administrativ tvångsåtgärd som avses i artikel 186.1 vidtas är det förbjudet att beträda den berörda personens affärslokal eller affärslokaler och egendomen i dessa lokaler och i angränsande lagerutrymmen ska avlägsnas av personen eller dennes ombud … .

…

4) På begäran av lagöverträdaren och under förutsättning att denne kan styrka att hela bötesbeloppet eller sanktionsavgiften har betalats, ska myndigheten upphäva den administrativa tvångsåtgärd som myndigheten har ålagt. Avlägsnandet av förseglingen förutsätter att lagöverträdaren är skyldig att samarbeta. Vid upprepade överträdelser är det inte tillåtet att avlägsna förseglingen av lokalen innan det gått en månad efter det att den förseglats.”

11. Artikel 188 [5] har följande lydelse:

”1) Den administrativa tvångsåtgärd som avses i artikel 186.1 ska bli föremål för interimistisk verkställighet i enlighet med bestämmelserna i artikel 60.1–60.7 i förvaltningsprocesslagen.

2) Domstolens beslut kan inte överklagas.”

12. Artikel 193 har följande lydelse:

”1) Lagen om administrativa överträdelser och påföljder reglerar fastställande av överträdelser av denna lag och av normativa rättsakter om genomförande av denna lag, antagande och verkställighet av beslut om administrativa påföljder samt överklaganden av sådana beslut.

[5] I den ändrade lydelse som är tillämplig i förevarande mål, vilken offentliggjordes i DV nr 100 av den 20 december 2019.

2) Överträdelser ska fastställas av skattemyndigheten, och beslut om administrativa påföljder ska antas av den nationella skattemyndighetens verkställande direktör eller av den tjänsteman som han eller hon bemyndigat för detta ändamål.”

2. Förvaltningsprocesslagen [6]

13. Enligt artikel 6.5 i förvaltningsprocesslagen, i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, ska förvaltningsmyndigheterna inte fatta beslut och vidta åtgärder som kan orsaka skada som är uppenbart oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.

14. I artikel 60 föreskrivs följande:

”1) Ett förvaltningsbeslut ska innefatta ett förordnande om omedelbar verkställighet om medborgarnas liv eller hälsa kräver det, för att skydda statens eller allmänhetens särskilt viktiga intressen, om verkställigheten av beslutet riskerar att misslyckas eller avsevärt hindras, eller om en senare verkställighet riskerar att orsaka allvarlig skada eller skada som är svår att avhjälpa, eller på begäran av en av parterna för att skydda något av dennes särskilt viktiga intressen. I det senare fallet ska förvaltningsmyndigheten kräva motsvarande garanti.

2) Ett förordnande om omedelbar verkställighet ska vara motiverat.

…

5) Ett beslut att förordna om eller neka omedelbar verkställighet får överklagas via förvaltningsmyndigheten till domstol inom tre dagar från delgivningen av beslutet, oavsett om själva förvaltningsbeslutet har överklagats eller inte.

6) Överklagandet ska utan dröjsmål prövas inom stängda dörrar utan att kopior av överklagandet delges parterna. Överklagandet ska inte hindra den omedelbara verkställigheten, men domstolen får inhibera den omedelbara verkställigheten till dess att den slutligt avgjort överklagandet.

7) Om domstolen upphäver det överklagade beslutet ska den avgöra målet i sak. Om den omedelbara verkställigheten upphävs ska den förvaltningsmyndigheten återställa den situation som rådde före verkställigheten.

8) Domstolens beslut får överklagas.”

15. Enligt artikel 128.1 led 1 i förvaltningsprocesslagen är förvaltningsdomstolar behöriga att pröva mål som bland annat avser ändring eller upphävande av förvaltningsbeslut.

16. Enligt artikel 146 kan förvaltningsbeslut överklagas på följande grunder: a) bristande behörighet, b) formella fel, c) åsidosättande av förvaltningsrättsliga förfaranderegler, d) åsidosättande av materiella rättsregler, e) oförenlighet med lagens syfte.

17. Artikel 166 har följande lydelse:

”1) Ett överklagande medför att verkställigheten av förvaltningsbeslutet skjuts upp.

[6] Administrativnoprotsetsualen kodeks (DV nr 30 av den 11 april 2006) (nedan kallad förvaltningsprocesslagen).

2) I varje skede av förfarandet fram till den tidpunkt då avgörandet vinner laga kraft får domstolen, på begäran av sökanden, inhibera verkställigheten, vilken beviljats genom ett slutligt beslut av den myndighet som utfärdat det förvaltningsbeslut som avses i artikel 60.1, om den omedelbara verkställigheten kan orsaka sökanden allvarlig skada eller skada som är svår att avhjälpa. …”

II. Faktiska omständigheter, det nationella målet och tolkningsfrågan

18. ”Ati-19” EOOD är ett enmansbolag med begränsat ansvar som förvaltar en affärslokal i Blagoevgrad (Bulgarien).

19. Den 3 augusti 2023 genomförde den bulgariska skattemyndigheten en kontroll i Ati-19:s affärslokal, med följande resultat:

– Innan de gav sig till känna gjorde inspektörerna ett köp till ett värde av 14,80 leva (BGN) (omkring 8 euro) utan att något kassakvitto för skatteändamål utfärdades.

– Enligt registreringsanordningen uppgick den uppgick den dagliga omsättningen för försäljningen till 327,80 BGN (omkring 167 euro), medan det i kassan fanns sammanlagt 573,55 BGN (omkring 293 euro).

20. Genom ett beslut av den 8 augusti 2023 inleddes ett administrativt förfarande av straffrättslig karaktär mot Ati-19.

21. Den 29 augusti 2023 beslutade skattemyndigheten att påföra Ati-19 en sanktionsavgift på 1 000 BGN (omkring 500 euro).

22. Den 30 augusti 2023 beslutade skattemyndigheten att affärslokalen skulle förseglas och att den inte fick beträdas under en period på 14 dagar.

23. Ati-19 delgavs beslutet att försegla lokalen den 6 september 2023. I mottagningsbeviset angavs den 21 september 2023 som datum för förseglingen av affärslokalen.

24. Den 14 september 2023 överklagade Ati-19 beslutet om försegling till Administrativen sad Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad), i enlighet med artikel 60.5 i förvaltningsprocesslagen.

25. Den 18 september 2023 slog domstolen fast att Ati-19 hade överklagat för sent, eftersom överklagandet inte hade getts in inom tre dagar från delgivningen av beslutet.

26. Den 19 september 2023 framställde Ati-19 en begäran till domstolen om uppskov med verkställigheten av förseglingen av lokalen i enlighet med artikel 166.2 i förvaltningsprocesslagen.

27. Mot bakgrund av detta har Administrativen sad Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) hänskjutit följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser om skydd mot omedelbar verkställighet av åtgärder som den nationella lagstiftaren har antagit för att säkerställa det

intresse som avses i artikel 273 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, inom ramen för vilka omfattningen av domstolsprövningen begränsas till förekomsten av skada?”

III. Förfarandet vid EU-domstolen

28. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 4 oktober 2023.

29. Den bulgariska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

30. På begäran av EU-domstolen bekräftade den hänskjutande domstolen, i en skrivelse som registrerades vid domstolen den 28 december 2023, att beslutet om försegling ännu inte hade verkställts den 20 december 2023.

31. EU-domstolen ansåg det inte nödvändigt att hålla förhandling.

IV. Bedömning

A. Upptagande till sakprövning

32. Den bulgariska regeringen har invänt mot att begäran om förhandsavgörande tas upp till sakprövning och anfört två skäl för detta:

– Dels förnekar den bulgariska regeringen att det finns ett beslut om omedelbar verkställighet av förseglingsåtgärden. [7]

– Dels menar den bulgariska regeringen att förfarandet för att skjuta upp verkställigheten saknar ändamål, eftersom förseglingen inte har genomförts. [8]

33. Jag anser att ingen av dessa invändningar kan godtas.

34. Vad beträffar den första invändningen handlar förfarandet vid den hänskjutande domstolen om uppskov med den omedelbara verkställigheten av förseglingen av affärslokalen. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida det finns ett beslut om verkställighet och vilket innehåll det i så fall har.

35. EU-domstolen skall utgå från den redogörelse för de faktiska omständigheterna som den hänskjutande domstolen har lämnat. Den hänskjutande domstolen har uttryckligen angett att den omedelbara verkställigheten, ”vilket utgör en del av innehållet i beslutet”, godkändes i samband med beslutet om försegling. I en senare skrivelse till EU-domstolen vidhöll den hänskjutande domstolen dessutom att den behöriga förvaltningsmyndigheten hade godkänt den omedelbara verkställigheten av förseglingen. [9]

[7] Enligt den bulgariska regeringen intygar mottagningsbeviset för beslutet om försegling endast datumet för delgivning av beslutet, och där anges inte att beslut har fattats om omedelbar verkställighet.

[8] Punkt 47 i den bulgariska regeringens skriftliga yttrande.

[9] Punkt 44 i beslutet att begära förhandsavgörande respektive punkt 3 i den hänskjutande domstolens skrivelse som registrerades vid EU-domstolen den 28 december 2023.

36. Vad beträffar den andra invändningen tyder allt på att förseglingen ännu inte hade verkställts flera månader efter det att begäran om förhandsavgörande hade framställts. Av detta följer emellertid inte att det nationella förfarandet, och därmed även begäran om förhandsavgörande, skulle sakna ändamål.

37. Den omständigheten att verkställighet ännu inte har skett innebär inte att förfarandet vid den hänskjutande domstolen, som syftar till att avgöra huruvida den omedelbara verkställigheten ska skjutas upp, skulle sakna ändamål. Så länge som förseglingsåtgärden inte är omöjlig att verkställa, finns det fortfarande en möjlighet att verkställa den och om det (i framtiden) skulle ske påverkar det i sig intressena hos den person mot vilken den riktas. Denna person har därför rätt att hos den hänskjutande domstolen begära att den omedelbara verkställigheten av beslutet om försegling ska skjutas upp, och denna domstol är behörig att av pröva saken (i förekommande fall efter en sådan begäran om förhandsavgörande som den anser vara nödvändig) i det nationella mål som den ska avgöra.

B. Betydelsen av EU-domstolens dom av den 4 maj 2023, MV – 98, [10] *i förevarande mål*

38. Den hänskjutande domstolen har hänvisat till domen MV – 98, som EU-domstolen meddelade med anledning av en annan begäran om förhandsavgörande som samma domstol hade framställt år 2021.

39. I målet MV – 98 var omständigheterna liknande som i förevarande mål: i samband med en kontroll som utfördes i en affärslokal fann den bulgariska skattemyndigheten att MV – 98 hade underlåtit att registrera försäljningen av en vara och att lämna ett kassakvitto för skatteändamål för denna försäljning.

40. På grundval av dessa faktiska omständigheter fattade skattemyndigheten i korthet följande beslut:

– I enlighet med artikel 185 i mervärdesskattelagen ålade skattemyndigheten MV – 98 en sanktionsavgift.

– I enlighet med artikel 186 i samma lag vidtog skattemyndigheten en administrativ åtgärd som innebar att lokalen förseglades under en period på 14 dagar.

– ”Ett beslut om omedelbar verkställighet [fattades] med stöd av artikel 60 i förvaltningsprocesslagen, eftersom denna myndighet ansåg att omedelbar verkställighet var nödvändig för att skydda statens och i synnerhet statskassans intressen.” [11]

41. I domen MV – 98 tog domstolen endast upp tolkningen av artikel 273 i mervärdesskattedirektivet och artikel 50 i stadgan för att bedöma tillämpningen av principen *ne bis in idem* på beloppet för den ekonomiska sanktionen och åtgärden att försegla lokalen.

[10] Mål C-97/21 (EU:C:2023:371) (nedan kallad domen MV – 98).

[11] Domen MV – 98, punkt 20.

42. EU-domstolen prövade inte den tredje frågan i målet MV – 98,[12] vilken gällde förhållandet mellan artikel 47 i stadgan och de nationella bestämmelserna om omedelbar verkställighet av försegling av affärslokaler. Innehållet i den frågan, vilken förblev obesvarad, var snarlikt innehållet i den enda fråga som ställts i förevarande mål.

43. Även om EU-domstolen, som nämnts, inte uttalade sig om bestämmelserna om omedelbar verkställighet av förseglingen i domen MV – 98, har den viss nytta i förevarande mål. Den har nämligen gjort det möjligt för den hänskjutande domstolen att kvalificera försegling som en straffrättslig påföljd. Denna kvalificering kan ha betydelse för behandlingen av den sakfråga som är aktuell i förevarande mål.

C. Huruvida stadgan är tillämplig

44. Bestämmelserna i stadgan, enligt artikel 51.1 däri, gäller för medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.[13]

45. Det följer av artiklarna 2 och 273 i mervärdesskattedirektivet, jämförda med artikel 4.3 FEU och artikel 325.1 FEUF, att varje medlemsstat är skyldig att vidta de lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder som krävs för att mervärdesskatt inom dess territorium ska kunna uppbäras i sin helhet, samt för att bekämpa skatteundandragande.[14]

46. I artikel 325 FEUF ”föreskrivs … en skyldighet för medlemsstaterna att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vara avskräckande och effektiva, och i synnerhet en skyldighet att vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, som de som medlemsstaterna vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen”[15].

47. Den nationella lagstiftning som är i fråga i begäran om förhandsavgörande, i den mån den syftar till att säkerställa en riktig uppbörd av mervärdesskatt och att förhindra bedrägerier, uppfyller i princip de skyldigheter som följer av unionsrätten.

48. I detta avseende utgör den administrativa åtgärden att försegla en lokal där överträdelser av mervärdesskattelagen har konstaterats ett genomförande av artiklarna 2 och 273 i mervärdesskattedirektivet och därmed av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

49. När en sådan förseglingsåtgärd beslutas ska därför den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 47 första stycket i stadgan iakttas. En prövning i sak av begäran om förhandsavgörande bör därför begränsas till tolkningen av den bestämmelsen.

[12] EU-domstolen kunde inte besvara den tredje tolkningsfrågan i målet MV – 98, eftersom de villkor som föreskrivs i artikel 94 c i rättegångsreglerna inte var uppfyllda. Domen MV – 98, punkterna 65–70.

[13] Se bland annat dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 17).

[14] Dom av den 13 oktober 2022, Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika (C-1/21, EU:C:2022:788, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

[15] Dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 26).

D. Prövning i sak

1. Avgränsning av tvisten

50. Åtgärden att försegla affärslokalen vidtogs i enlighet med artikel 186.1 i mervärdesskattelagen. I enlighet med artikel 188.1 i samma lag fick åtgärden verkställas omedelbart enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

51. Enligt beslutet att begära förhandsavgörande är den nationella rättspraxisen inte enhetlig när det gäller nödvändigheten av att i varje enskilt fall styrka att det föreligger ett allmänintresse som motiverar en omedelbar verkställighet. Det förefaller som om vissa bulgariska domstolar anser att ett sådant intresse alltid ska presumeras. [16]

52. Under alla omständigheter kan ett beslut om omedelbar verkställighet av ett enskilt förvaltningsbeslut, såsom framgår av beslutet att begära förhandsavgörande, angripas på två sätt:

– Beslutet att godkänna den omedelbara verkställigheten kan överklagas (artikel 60.5 i förvaltningsprocesslagen). I ett sådant överklagande kan det yrkas att beslutet ska ogiltigförklaras.

– Det kan begäras att den omedelbara verkställigheten av förvaltningsbeslutet skjuts upp, i enlighet med artikel 166 i förvaltningsprocesslagen.

53. Det framgår av beslutet att begära förhandsavgörande att Ati-19 framställde överklagandet enligt artikel 60 i förvaltningsprocesslagen för sent. Efter att överklagandet hade avvisats begärde Ati-19 att den omedelbara verkställigheten skulle skjutas upp genom att använda det rättsmedel som föreskrivs i artikel 166 i förvaltningsprocesslagen. Handläggningen av detta rättsmedel har gett upphov till det förfarande som ligger till grund för begäran om förhandsavgörande.

54. Enligt den hänskjutande domstolen ”är [det] just omfattningen av den domstolsprövning som föreskrivs i artikel 166.2 i förvaltningsprocesslagen som ger upphov till frågan huruvida begäran [om uppskov] är ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 första stycket i stadgan”. [17]

55. Den hänskjutande domstolen förklarar närmare bestämt att det rör sig om att få följande klarlagt:

– ”… huruvida det rättsliga skyddet mot denna verkställighet, innan domstolen avgör huruvida själva föreläggandet om försegling är lagenligt, ger tillräckliga garantier mot godtyckliga och oproportionerliga ingripanden i bolagets verksamhet”. [18]

– ”… huruvida ett förfarande som det som är aktuellt i förevarande mål enligt artikel 166.2 och 166.3 i förvaltningsprocesslagen, vilket utesluter en prövning av de faktiska omständigheterna och begränsar omfattningen av den rättsliga prövningen till att endast avse förekomsten av en skada, utgör ett effektivt rättsmedel mot bakgrund av artikel 47 i stadgan”. [19]

[16] Punkterna 61–63 i beslutet att begära förhandsavgörande.

[17] Punkt 51 i beslutet att begära förhandsavgörande.

[18] Punkt 52 i beslutet att begära förhandsavgörande.

[19] Punkt 67 i beslutet att begära förhandsavgörande.

56. Om frågan uttrycks i sådana ordalag begränsas begäran om förhandsavgörande till dessa. Den omfattar då inte frågan huruvida det är förenligt med unionsrätten att samtidigt besluta om en försegling och ålägga en sanktionsavgift.

57. Den hänskjutande domstolens tvivel rör därför de begränsningar som artikel 166.2 och 166.3 i förvaltningsprocesslagen innebär för den rättsliga prövningen av beslut om omedelbar verkställighet. Den hänskjutande domstolen har påpekat följande:

– Den domstol som ska göra denna prövning undersöker inte de omständigheter som legat till grund för beslutet.

– Den gör heller inte någon bedömning av huruvida de *ordinära* grunder för överklagande som anges i artikel 146 i förvaltningsprocesslagen (vilka omfattar såväl processuella och formella fel som åsidosättande av materiell rätt) är tillämpliga.

– Försvaret enligt artikel 166.2 och 166.3 i förvaltningsprocesslagen kan endast grundas på den ”allvarliga skada eller skada som är svår att avhjälpa” som en omedelbar verkställighet kan orsaka den berörda personen. [20]

58. Det är dock inte helt klart vilken av dessa begränsningar som är relevant i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen tycks fokusera på att ”en prövning av de faktiska omständigheterna är utesluten” (i punkt 67 i beslutet att begära förhandsavgörande), ett uttalande som kan vara irrelevant i förevarande mål, med tanke på att Ati-19, enligt beslutet att begära förhandsavgörande, inte har förnekat de faktiska omständigheterna. [21] I flera på varandra följande avsnitt i samma beslut hänvisar emellertid den hänskjutande domstolen till de andra begränsningar som följer av artikel 166 i förvaltningsprocesslagen.

59. De hinder för domstolsprövning som den hänskjutande domstolen beskriver skulle enligt dess uppfattning kunna innebära att den nationella lagstiftningen är oförenlig med artikel 47 första stycket i stadgan.

60. I den mån den omtvistade nationella bestämmelsen innebär att domstolarna bara får pröva förekomsten och arten av den skada som den som förvaltningsbeslutet riktar sig mot har lidit, strider den enligt kommissionen mot artikel 47 första stycket i stadgan. Den rätt till ett effektivt rättsmedel som föreskrivs i denna bestämmelse förutsätter att den nationella domstolen har möjlighet att göra en fullständig domstolsprövning och kan undersöka de faktiska omständigheterna kring antagandet av det omtvistade förvaltningsbeslutet eller den administrativa tvångsåtgärden. [22]

61. Den bulgariska regeringen understryker [23] att den som berörs av en administrativ åtgärd som försegling har flera möjligheter att angripa den:

– Föreläggandet kan överklagas i sak med stöd av artikel 145 och följande artiklar i förvaltningsprocesslagen. Ett sådant överklagande innebär att verkställigheten av förvaltningsbeslutet skjuts upp enligt artikel 166.1 i förvaltningsprocesslagen.

[20] Punkt 58 i beslutet att begära förhandsavgörande.

[21] Av den sammanfattning av Ati-19:s argument som återfinns i punkterna 19 och 20 i beslutet att begära förhandsavgörande framgår inte att företaget skulle ha förnekat att de omständigheter som konstaterades vid skattekontrollen i lokalen var riktiga.

[22] Punkt 40 i kommissionens skriftliga yttrande.

[23] Punkt 59 i den bulgariska regeringens skriftliga yttrande.

– Ett överklagande kan göras med stöd av artikel 60 i förvaltningsprocesslagen, om ett beslut om omedelbar verkställighet har meddelats. I samband med ett sådant överklagande kan den som beslutet riktar sig till yrka att det ska ogiltigförklaras.

– Det kan begäras att den omedelbara verkställigheten skjuts upp, med stöd av artikel 166.2 i förvaltningsprocesslagen.

62. Den bulgariska regeringen medger att domstolen i det förfarande som regleras i artikel 166.2 i förvaltningsprocesslagen inte prövar om beslutet om omedelbar verkställighet är lagligt, utan endast om verkställigheten orsakar den som beslutet riktar sig till allvarlig skada eller skada som är svår att avhjälpa. Det beror enligt den bulgariska regeringen på att det i förvaltningsprocesslagen föreskrivs andra rättsmedel (särskilt i artikel 60.5) mot detta beslut, vilka innefattar en prövning av dess laglighet. [24]

2. Artikel 47 första stycket i stadgan och interimistiskt skydd

63. I artikel 47 första stycket i stadgan stadfästs rätten till ett effektivt rättsmedel. Denna bestämmelse bygger på EU-domstolens praxis som föregick själva stadgan. [25]

64. Det följer av samma rättspraxis att rätten till ett effektivt domstolsskydd innefattar rätten att i förekommande fall erhålla ett interimistiskt skydd (oavsett om det rör sig om att ett förvaltningsbeslut sätts åt sidan eller om någon annan interimistisk åtgärd) i förfaranden där rättigheter som följer av unionsbestämmelser står på spel.

65. Tillämpningen av artikel 47 första stycket i stadgan, vad beträffar dess interimistiska aspekt, kan ses ur två olika perspektiv:

– Interimistiskt skydd mot beslut som fattas av unionens institutioner. I enlighet med artiklarna 278 och 279 samt artikel 256.1 i EUF-fördraget beviljas denna form av rättsligt skydd av EU-domstolen eller tribunalen. [26] Det finns en omfattande praxis vid EU-domstolen rörande sådant skydd. [27]

– Interimistiskt skydd mot beslut som meddelats av myndigheter i medlemsstaterna, för att skydda rättigheter som har sitt ursprung i unionsrätten. Det ankommer på de nationella domstolarna att bevilja det i enlighet med de förfaranderegler som varje stat fastställer, under förutsättning att de inte strider mot artikel 47 i stadgan.

[24] Punkt 68 i den bulgariska regeringens skriftliga yttrande.

[25] Dom av den 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 37): ”Principen om ett effektivt domstolsskydd utgör enligt fast rättspraxis en allmän princip för gemenskapsrätten, en princip som har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner… samt *bekräftats* i artikel 47 i [stadgan]…” Min kursivering.

[26] Detta utesluter inte att nationella domstolar har behörighet att bevilja uppskov med verkställigheten av ett nationellt förvaltningsbeslut som antagits på grundval av en gemenskapsförordning, enligt dom av den 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest (C-143/88 och C-92/89, EU:C:1991:65, domslutet, punkt 1).

[27] Se till exempel beslut av domstolens vice ordförande den 27 mars 2024, kommissionen/Amazon Services Europe (C-639/23 P(R), EU:C:2024:277, punkt 66): ”… uppskov med verkställigheten och andra interimistiska åtgärder [får] beviljas av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder om det har visats att den begärda åtgärden vid första påseendet framstår som faktiskt och rättsligt befogad (*fumus boni iuris*) (*fumus boni juris*) och att åtgärderna ställer krav på skyndsamhet på så sätt att de – för att förhindra att den som ansöker om de interimistiska åtgärderna orsakas allvarlig och irreparabel skada – måste beviljas och ha verkan redan innan målet har avgjorts i sak…. Domstolen ska även i förekommande fall göra en avvägning mellan de föreliggande intressena.”

66. I förevarande begäran om förhandsavgörande ska det andra av de ovannämnda perspektiven beaktas, eftersom målet handlar om uppskov med verkställigheten av ett förvaltningsbeslut (beslutet att försegla en affärslokal) som antagits inom ramen för en lagstiftning som syftar till att bekämpa mervärdesskattebedrägerier, vilket innebär att tvisten omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

67. När det gäller nationella domstolars behörighet att bevilja interimistiskt skydd har EU-domstolen slagit fast följande:

– Huvudregeln är att ”en domstol som prövar en tvist som ska avgöras utifrån unionsrätten måste kunna bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av de rättigheter som gjorts gällande på grundval av unionsrätten”. [28]

– ”Principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten skall tolkas så, att en medlemsstats rättsordning måste tillhandahålla en möjlighet för enskilda att utverka interimistiska åtgärder som gäller till dess att den behöriga domstolen prövat huruvida nationella bestämmelser strider mot gemenskapsrätten, när beviljandet av sådana åtgärder är nödvändigt för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av sådana rättigheter.” [29]

68. Dessa uttalanden från EU-domstolen omfattar även mål vid nationella domstolar i vilka en viss rättsakt eller giltigheten av en nationell bestämmelse ifrågasätts på den grunden att de strider mot unionsrätten.

69. Medlemsstaternas lagstiftning måste således tillhandahålla de processuella medel som krävs för att deras domstolar, i förekommande fall, ska kunna besluta att verkställigheten av ett förvaltningsbeslut ska skjutas upp om det ifrågasätts på grund av att det påstås strida mot den unionsrätt som är tillämplig i målet.

70. Mot denna bakgrund förefaller det system för interimistiskt skydd som utformats i förvaltningsprocesslagen i sin helhet uppfylla kraven i artikel 47 första stycket i stadgan, i den mån det ger sökanden möjlighet att begära att verkställigheten av de angripna besluten skjuts upp. Denna möjlighet omfattar även beslut om omedelbar verkställighet av åtgärder som försegling av en affärslokal.

71. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att tolka den nationella rätten och således att avgöra huruvida artikel 166.2 i förvaltningsprocesslagen är tillämplig oberoende av de andra rättsmedel som, enligt den bulgariska regeringen, skulle göra det möjligt att skjuta upp verkställigheten av beslutet om omedelbar verkställighet av förseglingen.

72. Den hänskjutande domstolen ska särskilt pröva huruvida de personer som berörs av ett beslut om omedelbar verkställighet, genom det förfarande som föreskrivs i artikel 60 i förvaltningsprocesslagen, har möjlighet att effektivt angripa beslutet på grunder som innebär att

[28] Dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 297), med hänvisning till dom av den 19 juni 1990, Factortame m.fl. (C-213/89, EU:C:1990:257, punkt 21), och dom av den 15 januari 2013, Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 107).

[29] Dom av den 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 77 och domslutet punkt 2).

lagenligheten av detta förvaltningsbeslut kan ifrågasättas. Den hänskjutande domstolens överväganden rörande detta i punkt 60 i beslutet att begära förhandsavgörande [30] gör det inte möjligt att med säkerhet klargöra denna fråga.

73. Den bulgariska regeringen har å sin sida gjort gällande att ”samtliga omständigheter som är föremål för domstolens bedömning enligt artikel 60.1 i förvaltningsprocesslagen möjliggör en komplex prövning och samtidigt ett individuellt förhållningssätt till det aktuella målet”. [31] På samma sätt betonar den bulgariska regeringen att domstolen, när den prövar en talan om ogiltigförklaring av beslutet om omedelbar verkställighet enligt artikel 60 i förvaltningsprocesslagen, ”prövar om talan kan tas upp till sakprövning och om den är välgrundad, de formella och materiella villkoren för viljeyttringen från den förvaltningsmyndighet som meddelat beslutet… och huruvida villkoren för att godkänna omedelbar verkställighet är uppfyllda…”. [32]

74. Om den bulgariska regeringens argument godtas skulle dess rättssystem ge sökanden en lämplig processuell möjlighet att få domstolen att göra en obegränsad prövning av giltigheten av beslutet om omedelbar verkställighet. [33]

75. Om prövningen, såsom framgår av beslutet att begära förhandsavgörande, uteslutande ska inriktas på artikel 166.2 i förvaltningsprocesslagen som sådan, innebär dess ordalydelse att möjligheten till uppskov begränsas till huruvida det föreligger risk för ”allvarlig skada eller skada som är svår att avhjälpa”.

76. Även ur detta *isolerade* perspektiv utesluter jag emellertid inte att artikel 166.2 i förvaltningsprocesslagen ger utrymme för en tolkning enligt vilken domstolen kan pröva den skada som avses i bestämmelsen genom att i sin bedömning väga in faktorer av annan karaktär. I synnerhet när det görs gällande att det finns allvarliga brister i beslutet om verkställighet (såsom uppenbar bristande behörighet hos den myndighet som fattat beslutet eller uppenbar avsaknad av eller felaktig framställning av dess faktiska grund), finner jag det svårt att godta att domstolen kan *blunda* för sådana påståenden.

77. Vid denna bedömning kan domstolen även pröva huruvida det allmänna kriteriet i artikel 6.5 i förvaltningsprocesslagen, enligt vilket förvaltningsbeslutet inte får orsaka skada som är uppenbart oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade syftet, har iakttagits.

78. Detta skulle i ännu högre grad gälla om, såsom framgår av den hänskjutande domstolens tolkning av domen MV – 98, beslutet om omedelbar verkställighet hade meddelats med avseende på en åtgärd (försegling av lokalen) som i materiellt hänseende har karaktären av en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär.

[30] ”Omfattningen av den domstolsprövning som föreskrivs i artikel 60.5–60.7 i [förvaltningsprocesslagen] av beslutet om omedelbar verkställighet enligt artikel 188.1 i [mervärdesskattelagen] skiljer sig inte väsentligt från den som föreskrivs i artikel 166.2 i [förvaltningsprocesslagen]. Om det finns skillnader *så består dessa i den vidare omfattning av den domstolsprövning som föreskrivs i artikel 60.5 i [förvaltningsprocesslagen]*, inom ramen för vilken domstolen kan pröva myndighetens bedömning av om villkoren i artikel 60.1 (utfärdande av beslutet om omedelbar verkställighet) är uppfyllda. Bestämmelsen i artikel 188.1 i [mervärdesskattelagen] tolkas och tillämpas emellertid inte enhetligt.” Min kursivering.

[31] Den bulgariska regeringens skriftliga yttrande, punkt 22.

[32] Den bulgariska regeringens skriftliga yttrande, punkt 65.

[33] En annan sak är om sökanden inte utnyttjar denna processuella möjlighet i tid. Såsom redan har förklarats framgår det av beslutet att begära förhandsavgörande att Ati-19 använde sig av denna möjlighet för sent, vilket är anledningen till att dess begäran avvisades. Tidsfristen för att väcka talan enligt artikel 60.5 i förvaltningsprocesslagen (tre dagar) kan vara alltför kort, men det tas inte upp någon fråga kring detta i beslutet att begära förhandsavgörande.

79. I detta sammanhang skulle enbart möjligheten att en sanktionsåtgärd av straffrättslig karaktär som utfärdats av en myndighet som uppenbart saknade behörighet eller på grundval av obefintliga eller uppenbart förvrängda faktiska omständigheter kan verkställas i sig orsaka den person som drabbas av åtgärden en tillräckligt allvarlig *skada* för att domstolen inte ska kunna avstå från att pröva saken.

80. För att kunna bedöma hur relevanta de motstående intressena är måste det, såvitt avser förvaltningens intresse, beaktas om syftet med den omedelbara verkställigheten endast är att förebygga genom att statuera exempel, att omedelbart och effektivt bekämpa eller att undvika större skada. Vad beträffar den berörda personens intresse, ska omfattningen av den skada som den omedelbara verkställigheten medför och möjligheten till effektiv gottgörelse naturligtvis beaktas, men även, i synnerhet, hur rimliga den berörda personens grunder är för att motsätta sig verkställighet.

81. Endast om den hänskjutande domstolen skulle anse att en sådan inkluderande tolkning av artikel 166.2 i förvaltningsprocesslagen inte är möjlig, eftersom den är *contra legem*, skulle dess förenlighet med artikel 47 första stycket i stadgan behöva prövas. Med andra ord måste det avgöras huruvida denna bestämmelse i stadgan medger att det effektiva rättsmedlet, av interimistisk karaktär, tillhandahålls av en domstol som är förhindrad att beakta andra omständigheter (utöver skada) som uppenbart inverkar negativt på själva åtgärdens förenlighet med unionsrätten.

82. Med de förbehåll som jag har angett anser jag att effektiviteten i det rättsmedel som krävs enligt artikel 47 första stycket i stadgan skulle kunna ifrågasättas om tolkningen av den nationella lagstiftningen, i dess helhet, i den mån den genomför unionsrätten

– begränsar den rättsliga prövningen av administrativa sanktioner som i materiellt hänseende är av straffrättslig karaktär (inom ramen för ett förfarande om uppskov med den omedelbara verkställigheten av en försegling av en affärslokal) till enbart en bedömning av om skadan är allvarlig eller svår att avhjälpa, och

– samtidigt utesluter varje möjlighet för domstolen att, för att bilda sig en uppfattning, slå fast att begäran om uppskov, vid en första anblick, är berättigad i rättsligt och faktiskt hänseende på rimligt godtagbara grunder.

83. Avvägningen mellan myndighetens och sökandens intressen utgör en naturlig del av beviljandet av interimistiska åtgärder. Hänsyn måste naturligtvis tas till om en omedelbar verkställighet av förvaltningsbeslutet skulle orsaka den berörda personen allvarlig skada eller skada som är svår att avhjälpa. Domstolen kan också bedöma om det trots allt finns ett överordnat allmänintresse som legitimerar denna omedelbara verkställighet, eftersom den enskildes begäran om interimistiska åtgärder inte framställs i ett vakuum, utan i motsats till detta intresse, kopplat till syftena med all verksamhet inom förvaltningen.

84. Allmänintresset är emellertid varken ovillkorligt eller absolut och måste i förekommande fall vägas mot den berörda personens intresse av att hans eller hennes legitima rättigheter och intressen respekteras.

85. För att respektera effektiviteten i rätten till ett rättsmedel på områden som regleras av unionsrätten anser jag emellertid att det inte är säkert att det är tillräckligt att begränsa domstolens prövning till att endast omfatta en bedömning av den skada som orsakas av den omedelbara verkställigheten av ett förvaltningsbeslut som i materiellt hänseende är av straffrättslig karaktär.

86. När den behöriga domstolen fattar sitt beslut om huruvida det är lämpligt att skjuta upp verkställigheten ska den kunna bedöma andra potentiellt relevanta omständigheter som, om de åberopas av den part som begär att verkställigheten ska skjutas upp och inte kräver en uttömmande prövning (vilken ska göras i det efterföljande förfarandet om beslutets laglighet), vid en första anblick visar på brister som är oförenliga med beslutets förenlighet med unionsrätten.

87. I annat fall skulle det interimistiska rättsmedel som föreskrivs i artikel 47 i stadgan inte vara effektivt: domstolen skulle vara skyldig att pröva huruvida det är lämpligt att omedelbart verkställa ett beslut som är av straffrättslig karaktär, utan att i uppskovsskedet kunna bedöma huruvida det uppenbart strider mot unionsrätten. Under dessa förhållanden anser jag att rätten till ett effektivt rättsmedel (delvis) skulle inskränkas och därmed hindras från att få full verkan.

88. Med dessa överväganden avser jag inte att ifrågasätta de bestämmelser som är gemensamma för många medlemsstater och som begränsar domstolens behörighet med avseende på särskilda processuella mekanismer, såsom de som rör beviljande av interimistiska åtgärder. Jag anser bara att dessa begränsningar inte får gå så långt att de berövar domstolen en av de väsentliga delarna av dess uppgift att pröva om administrativa åtgärder är förenliga med unionsrätten.

3. Skyddsnivå som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kräver när det gäller interimistiskt skydd

89. I artikel 52.3 i stadgan föreskrivs att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ”ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen”. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.”

90. Tillämpningen av denna bestämmelse innebär att tolkningen av artikel 47 första stycket i stadgan, som motsvarar artikel 13 i Europakonventionen,[34] måste ske med beaktande av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen).

91. Den hänskjutande domstolen har hänvisat till två domar från Europadomstolen i vilka det, även om det medges att principen om fullständig domstolsprövning kan tillåta vissa avvikelser,[35] anges att ett överklagande till en domstol måste göra det möjligt för denna att göra en viss prövning av såväl de faktiska omständigheterna som det förfarande genom vilket utredningen har genomförts.[36]

[34] Se Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, som utarbetades på initiativ av presidiet för det konvent som utarbetade stadgan (EUT C 303, 2007, s. 17). Till dessa förklaringar, beträffande artikel 47 första stycket i stadgan och artikel 13 i Europakonventionen, hänvisade EU-domstolen i dom av den 29 mars 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, punkt 116).

[35] Europadomstolen, dom av den 21 juni 2016, Al-Dulimi och Montana Management Inc. Mot Schweiz (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

[36] Europadomstolen, dom av den 20 oktober 2015, Fazia Ali mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, §§ 83 och 84).

92. Kommissionen hävdar vidare, liksom Europadomstolen, att Europakonventionen inte hindrar att en förvaltningsmyndighet ålägger ett ”straff” i ett administrativt förfarande, även om det krävs att en fullständig domstolsprövning kan görs i efterhand. [37]

93. I detta sammanhang anser kommissionen att det, även om ett system med mindre omfattande garantier kan godtas när det gäller åtgärder som är omedelbart verkställbara när de antas, är nödvändigt att den efterföljande domstolsprövningen omfattar en bedömning av de faktiska omständigheterna.

94. När Europadomstolens rättspraxis åberopas anser jag att det är nödvändigt att skilja på om den avser domstolarnas befogenheter att utöva kontroll över (granska) förvaltningsverksamhet i allmänhet eller om den avser den särskilda kontroll som domstolar, interimistiskt, ska göra när parternas yrkanden riktas mot beslutet om omedelbar verkställighet av ett förvaltningsbeslut.

95. Av de domar från Europadomstolen som åberopats av den hänskjutande domstolen och av kommissionen framgår följande:

– I domen Al-Dulimi och Montana Management Inc. mot Schweiz [38] prövades om en domstol i Schweiziska edsförbundet hade uppfyllt kraven i artikel 6.1 i Europakonventionen vid prövningen av ett överklagande av ett beslut om förverkande av egendom som fattats av de schweiziska myndigheterna i enlighet med en resolution från FN:s säkerhetsråd. Det finns där ingen hänvisning till de interimistiska åtgärdernas omfattning.

– I domen Fazia Ali mot Förenade kungariket [39] slog Europadomstolen fast att det inte förelåg något åsidosättande av artikel 6.1 i Europakonventionen i ett fall där sökanden hävdade att den omständigheten att det var omöjligt för honom att få tillgång till en oberoende och opartisk domstol för att få de faktiska omständigheterna prövade, utgjorde ett åsidosättande av artikel 6.1 i Europakonventionen. Inte heller i detta mål uttalade sig Europadomstolen om de interimistiska åtgärdernas omfattning. Dess överväganden om den fullständiga domstolsprövningen har ett allmänt innehåll som kan anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet.

– Domen European Air Transport Leipzig Gmbh mot Belgien [40] handlar om ett eventuellt åsidosättande av artikel 6.1 i Europakonventionen, på grund av att den nationella domstolen inte hade utövat sin fulla prövningsrätt vid prövningen av de sanktionsavgifter som ålagts ett bolag. Europadomstolen, som inte ansåg att det förelåg ett sådant åsidosättande, erinrade om att när en ”sanktion” åläggs i ett administrativt förfarande av en myndighet som inte själv uppfyller villkoren i denna artikel, måste detta beslut kunna prövas i efterhand av en domstol med full behörighet. Inte heller i denna dom behandlas de problem som interimistiska åtgärder ger upphov till.

[37] Punkt 35 i kommissionens skriftliga yttrande, med hänvisning till bland annat Europadomstolens dom av den 11 juli 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh mot Belgien (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913, § 49).

[38] Europadomstolen, dom av den 21 juni 2016, Al-Dulimi och Montana Management Inc. Mot Schweiz (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, §§ 128–130). Europadomstolen slog där fast att det i princip följer av artikel 6.1 i Europakonventionen att det ska finnas en obegränsat rättsmedel (det vill säga ett överklagande där domstolen har behörighet att pröva alla faktiska och rättsliga frågor som uppkommit), även om denna rätt inte är absolut och ”principen om obegränsad behörighet vid flera tillfällen har mildrats genom Europadomstolens rättspraxis”, där den har tolkats mindre strikt, särskilt i vissa förvaltningsrättsliga mål.

[39] Europadomstolen, dom av den 20 oktober 2015, Fazia Ali mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810|).

[40] Europadomstolen, dom av den 11 juli 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh mot Belgien (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

– I sin dom av den 3 juli 2008, Družstevní záložna Pria m.fl. mot Republiken Tjeckien [41], betonade Europadomstolen att det skett åsidosättande av den rätt som erkänns i artikel 6.1 i Europakonventionen när en sökande inte i domstol kan angripa ett konstaterande av en omständighet i ett beslut som fattats av en förvaltningsmyndighet när den använt sig av sitt utrymme för skönsmässig bedömning. [42] Ett sådant allmänt uttalande avser emellertid inte räckvidden av interimistiska åtgärder som syftar till att hindra den omedelbara verkställigheten av ett förvaltningsbeslut.

96. Användbarheten av dessa domar i förevarande mål är därför begränsad, eftersom de inte särskilt behandlar den tvistefråga som är aktuell här. Den omständigheten att ett rättssystem i sin helhet måste ge berörda parter möjlighet att väcka talan mot förvaltningsbeslut i en domstol som har full prövningsrätt och som ska avgöra alla frågor i sak, innebär inte att Europadomstolen kräver att denna fullständiga prövning alltid och i princip måste ske inom ramen för varje enskilt rättsmedel, exempelvis de som rör interimistiska åtgärder.

97. Det bör också beaktas att Europadomstolen i de domar som det hänvisas till ovan har slagit fast att rätten till tillgång till domstolsprövning inte är absolut [43] och att artikel 6 i Europakonventionen, när det gäller domstolsprövning av förvaltningsverksamhet, inte garanterar tillgång till en sådan nivå av domstolsprövning som gör det möjligt att ersätta myndighetens bedömning med domstolens. [44]

98. Under alla omständigheter innebär Europadomstolens rättspraxis, så som den kommer till uttryck i de ovannämnda domarna, inte att det krävs en fullständig rättslig prövning av de faktiska omständigheter som fastställts av förvaltningsmyndigheten, utan snarare ”en viss prövning” av dessa omständigheter och av det förfarande genom vilket de har fastställts.

99. Vid bedömningen av om domstolsprövningen är tillräcklig anser Europadomstolen att man, förutom att ta hänsyn till domstolens befogenheter, måste bedöma faktorer som förvaltningsbeslutets syfte, de processuella skyddsreglerna och innehållet i tvisten mellan förvaltningen och den berörda personen. [45]

100. Mer relevant för den fråga som diskuteras i förevarande mål är emellertid Europadomstolens dom av den 5 februari 2002, Čonka mot Belgien, [46] där domstolen uttalade sig om kraven i artikel 13 i Europakonventionen i samband med ett klagomål om villkoren för frihetsberövande och utvisning till Slovakien av slovakiska medborgare som var asylsökande i Belgien.

101. I denna dom tog Europadomstolen upp frågan om vilken inverkan artikel 13 i Europakonventionen har på verkställigheten av beslut som antagits av nationella myndigheter. Med hänsyn till att de utvisade klagade över att de inte hade några möjligheter att få sin sak prövad i enlighet med kraven i artikel 13 i Europakonventionen prövade Europadomstolen särskilt

[41] Europadomstolen, dom av den 3 juli 2008, Družstevní záložna Pria m.fl. mot Republiken Tjeckien (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] Europadomstolen, dom av den 3 juli 2008, Družstevní záložna Pria m.fl. mot Republiken Tjeckien (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401, § 111).

[43] Europadomstolen, dom av den 21 juni 2016, Al-Dulimi och Montana Management Inc. mot Schweiz (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 129).

[44] Europadomstolen, dom av den 20 oktober 2015, Fazia Ali mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 77).

[45] Europadomstolen, dom av den 20 oktober 2015, Fazia Ali mot Förenade kungariket (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

[46] Europadomstolen, dom av den 5 februari 2002, Čonka mot Belgien (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

om, såsom den belgiska regeringen hävdade, mekanismerna för överklagande, ordinärt uppskov och uppskov i särskilt brådskande fall vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) uppfyllde dessa krav.

102. Efter att ha beskrivit tvisten på det sättet betonade Europadomstolen att det rättsmedel som avses i artikel 13 i Europakonventionen måste vara effektivt och tillade att detta innebär ett rättsmedel som kan förhindra verkställighet av åtgärder som strider mot Europakonventionen och vars konsekvenser kan vara oåterkalleliga. Följaktligen utgör artikel 13 i Europakonventionen hinder mot att sådana åtgärder verkställs redan innan de nationella myndigheterna har prövat om de är förenliga med Europakonventionen. I vilket fall som helst, tillade Europadomstolen, har de stater som är parter i Europakonventionen ett visst bedömningsutrymme när det gäller hur de ska uppfylla sina skyldigheter enligt den bestämmelsen. [47]

103. En tillämpning av domen Čonka mot Belgien på ett sådant mål som det som föranlett denna begäran om förhandsavgörande skulle på sin höjd kunna leda till att bulgarisk rätt får ett effektivt rättsmedel för att skjuta upp verkställigheten av förvaltningsbeslut vars konsekvenser kan vara oåterkalleliga. Om det godtas att sådan oåterkallelighet föreligger vid försegling av affärslokaler under en begränsad tidsperiod (vilket kan diskuteras), bör det noteras att beslutet att verkställa en sådan åtgärd, enligt förvaltningsprocesslagen, kan överklagas på de villkor som anges ovan.

104. Sammanfattningsvis anser jag att det är svårt att finna en tydlig linje i Europadomstolens rättspraxis som kan tjäna som vägledning för EU-domstolens tolkning av artikel 47 första stycket i stadgan i *ett så specifikt fall som det som är föremål för denna begäran om förhandsavgörande*.

105. Slutligen, om den lösning som jag förespråkar för tillämpningen av artikel 47 första stycket i stadgan skulle godtas, skulle den skyddsnivå som unionsrätten ger enligt denna bestämmelse bli mer omfattande än den som följer av artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen, såsom de tolkats av Europadomstolen.

V. Förslag till avgörande

106. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska svara Administrativen sad – Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) på följande sätt:

Artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförd med artikel 273 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,

ska tolkas på följande sätt:

Den utgör i princip inte hinder för en medlemsstats lagstiftning som i sin helhet gör det möjligt för domstolen att skjuta upp beslutet om omedelbar verkställighet av en administrativ åtgärd rörande försegling av en affärslokal, som har beslutats när oegentligheter avseende mervärdesskatt har konstaterats, när en sådan omedelbar verkställighet skulle kunna orsaka sökanden allvarlig skada eller skada som är svår att avhjälpa.

[47] Europadomstolen, dom av den 5 februari 2002, Čonka mot Belgien (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499, § 79).

Det utgör emellertid hinder för att omfattningen av domstolsprövningen av tillämpningen av denna nationella lagstiftning, inom ramen för ett förfarande där det begärs att den omedelbara verkställigheten ska skjutas upp, begränsas till att endast avse förekomsten av allvarliga skador eller skador som är svåra att avhjälpa, vilket utesluter varje möjlighet för domstolen att, för att bilda sig en uppfattning, bedöma huruvida begäran om uppskov i rättsligt och faktiskt hänseende är motiverad av rimligt godtagbara argument som vid en första anblick visar på brister som är oförenliga med denna rättsakts förenlighet med unionsrätten.