

Zadeva C-128/22

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

23. februar 2022

Predložitveno sodišče:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

7. februar 2022

Tožeča stranka:

NORDIC INFO

Tožena stranka:

Belgische Staat

Predmet postopka v glavni stvari

Tožeča stranka toženi stranki očita napake pri sprejetju prepovedi nenujnih potovanj kot ukrepa proti širjenju koronavirusa COVID-19, pri čemer je uporabila barvno razvrstitev držav, pripravljeno na podlagi epidemioloških podatkov. Tožeča stranka zahteva odškodnino za škodo, ki jo je kot potovalna agencija utrpela zaradi uvedbe in spremembe barvnih oznak.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predložitveno sodišče sprašuje, ali je nacionalni splošni ukrep, s katerim je za državljane Unije določena prepoved vstopa in izstopa na podlagi barvne oznake, pripravljene na podlagi epidemioloških podatkov, skladen s členi 2, 4, 5, 27 in 29 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES [z dne 29. Aprila 2004] o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (prvo vprašanje) ter členi 1, 3 in 22 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o

Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (drugo vprašanje).

Pravna podlaga: člen 267 PDEU

Vprašnji za predhodno odločanje

1. Ali je treba člene 2, 4, 5, 27 in 29 Direktive 2004/38, s katerimi se izvajata člena 20 in 21 PDEU, razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice (ki v obravnavani zadevi izhaja iz členov 18 in 22 ministrskega odloka z dne 30. junija 2020 o nujnih ukrepih za omejitev širjenja koronavirusa COVID-19 (kakor sta bila spremenjena s členoma 3 in 5 ministrskega odloka z dne 10. julija 2020)), ki s splošnim ukrepom:

- za belgijske državljane in njihove družinske člane ter državljane Unije, ki prebivajo na belgijskem ozemlju, določa načelno prepoved izstopa pri nenujnih potovanjih iz Belgije v države znotraj Unije in schengenskega območja, ki so glede na barvno oznako, pripravljeno na podlagi epidemioloških podatkov, obarvane rdeče;

- za državljane Unije, ki niso belgijski državljani, in njihove družinske člane (ki imajo pravico do prebivanja na belgijskem ozemlju ali pa ne), določa omejitve vstopa (kot so karantene in testiranje) pri nenujnih potovanjih v Belgijo iz držav znotraj Unije in schengenskega območja, ki so glede na barvno oznako, pripravljeno na podlagi epidemioloških podatkov, obarvane rdeče?

2. Ali je treba člene 1, 3 in 22 Zakonika o schengenskih mejah razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice (v obravnavani zadevi členoma 18 in 22 ministrskega odloka z dne 30. junija 2020 o nujnih ukrepih za omejitev širjenja koronavirusa COVID-19 (v različici, ki izhaja iz členov 3 in 5 ministrskega odloka z dne 10. julija 2020)), s katero je za nenujna potovanja določena prepoved izstopa iz Belgije v države znotraj Unije in schengenskega območja ter prepoved vstopa iz teh držav v Belgijo, ki jo je mogoče ne le nadzorovati in sankcionirati, ampak jo morajo minister, župani in načelniki policije izvajati tudi po uradni dolžnosti?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic: členi 2, 4, 5, 27 in 29

Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah): členi 1, 3 in 22

Evropska komisija, COVID-19 – Smernice glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev [C(2020) 1753 final] z dne 16. marca 2020 (UL 2020, C 86 I, str. 1)

Evropska komisija, predlog z dne 14. decembra 2021 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja, C(2021) 891 final

PDEU: člena 20 in 21

Navedene določbe nacionalnega prava

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministrski odlok z dne 30. junija 2020 o nujnih ukrepih za omejitev širjenja koronavirusa COVID-19 v različici, ki izhaja iz členov 3 in 5 ministerieel besluit van 10 juli 2020 (ministrski odlok z dne 10. julija 2020): člena 18 in 22

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 V okviru nujnih ukrepov za omejitev širjenja koronavirusa COVID-19 je tožena stranka prepovedala nenujna potovanja v Belgijo in iz nje, pri čemer je od 12. julija uporabljala barvno razvrstitev, ki je države glede na epidemiološko stanje delila na rdeče, oranžne in zelene. Zelena barva je pomenila, da lahko osebe potujejo brez posebnih omejitev. Oranžna barva je pomenila, da je potovanje v zadevno državo odsvetovano, ob vrnitvi pa se je pozvalo h karanteni in k testiranju, nista pa bila obvezna. Rdeča barva je pomenila, da so potovanja v to državo prepovedana, potniki pa so morali ob povratku v karanteno in so se morali obvezno testirati. Za kršitev ukrepov so bili v predpisu določeni tudi ukrepi nadzora in sankcije, ki so jih lahko po uradni dolžnosti izvajali minister van Binnenlandse Zaken (minister za notranje zadeve), župani in poveljniki policije.
- 2 Tožeča stranka je potovalna agencija, ki med drugim organizira potovanja na Švedsko. Od 12. julija 2020 je bila Švedska v skladu z zgoraj navedeno barvno razvrstitvijo uvrščena na rdeči seznam. Tožeča stranka je nato odpovedala vsa načrtovana potovanja v poletni sezoni iz Belgije na Švedsko ter o tem obvestila potnike, ki so že bili tam, in jim zagotovila pomoč.
- 3 Barvna oznaka Švedske se je 15. julija 2020 spremenila v oranžno, s čimer so bila potovanja v to državo ponovno mogoča.
- 4 Tožeča stranka toženi stranki očita napake pri sprejetju zadevne ureditve in pred predložitvenim sodiščem zahteva odškodnino za škodo, ki naj bi jo utrpela zaradi uvedbe in spremembe barvnih oznak.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 5 **Tožeča stranka** toženi stranki očita napake pri sprejetju splošnega, neindividualiziranega ukrepa, s katerim sta bila omejena vstop in izstop za državljane Unije. V zvezi s tem navaja številne tožbene razloge, od katerih sta dva povezana s pravom Unije.
- 6 S prvim tožbenim razlogom trdi, da je ukrep v nasprotju z Direktivo 2004/38. Natančneje, navaja, da je naložena prepoved izstopa za državljane Unije in njihove družine v nasprotju s to direktivo in da je splošna prepoved vstopa za državljane Unije, ki niso državljani Belgije, če ni individualizirana, v nasprotju s členi od 27 do 31 navedene direktive.
- 7 Z drugim tožbenim razlogom tožeča stranka trdi, da je bil z ureditvijo, ki jo je sprejela tožena stranka, na notranjih mejah uveden nadzor, s katerim so kršena merila iz členov od 25 do 30 Zakonika o schengenskih mejah, ker v tem zakoniku javno zdravje ni navedeno kot utemeljitveni razlog za začasno ponovno uvedbo nadzora meje. Poleg tega trdi, da ima predvideni nadzor meje z izvajanjem policijskih pooblastil enak učinek kot mejna kontrola, kar je v nasprotju s členom 23a Zakonika o schengenskih mejah.
- 8 **Tožena stranka** v zvezi s prvim tožbenim razlogom navaja, da prosto gibanje državljanov ni absolutno in da je zaradi javnega zdravja mogoče omejiti pravice, ki iz njega izhajajo. Meni, da so take omejitve uveljavljena praksa, in se v zvezi s tem sklicuje tudi na sistem digitalnih potrdil EU o COVID-19, člen 12 Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter previdnostno načelo iz Evropske socialne listine. Kar zadeva, natančneje, pravico do izstopa, se tožena stranka sklicuje tudi na člena 2(2) in 2(3) Protokola št. 4 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) ter člena 12(2) in 12(3) Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, ki naj bi toženi stranki omogočali, da uvede omejitve zaradi potrebe po varovanju javnega zdravja. Omejitev pravice do izstopa naj bi „spodbujala“ tudi Evropska komisija v smernicah z dne 16. marca 2020. Kar zadeva, natančneje, pravico do vstopa, se tožena stranka sklicuje na sodno prakso Sodišča, s katero je po njenem mnenju – če sta upoštevani načeli nediskriminacije in sorazmernosti – dovoljena omejitev svobode gibanja v okviru vzdrževanja javnega reda ali javne varnosti (kamor spada pandemija virusa), ter na člena 27 in 29 Direktive 2004/38, ki po njenem mnenju pomenita izrecno pravno podlago za splošno omejitev pravice do vstopa.
- 9 V zvezi z drugim tožbenim razlogom tožena stranka priznava, da za ponovno uvedbo nadzora meje veljajo omejitve iz Zakonika o schengenskih mejah in da javno zdravje ni izrecno navedeno kot utemeljitveni razlog, vendar meni, da je javno zdravje eden od temeljnih ciljev Zakonika o schengenskih mejah. Tožena stranka meni, da je ureditev upravičena s previdnostnim načelom ter zagotavljanjem javnega reda in notranje varnosti. Meni, da je njeno stališče potrjeno s sodno prakso Sodišča, smernicami Evropske komisije z dne 16. marca

2020 in ugotovitvijo, da je pristojnost Unije na področju javnega zdravja le dopolnilna in podporna.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

Prvo vprašanje

- 10 Predložitveno sodišče meni, da je uvedba ureditve povzročila omejitev pravic državljanov Unije do vstopa in izstopa, saj je bilo s pripravljeno barvno oznako prepovedano potovanje v „rdečo“ državo, pri vstopu iz „rdeče“ države pa so bili potnikom naloženi pogoji (kot so karantena in testiranje). Predložitveno sodišče v obrazložitvi predložitve prvega vprašanja za predhodno odločanje navaja, da v pravo Unije ni našlo pravega utemeljitvenega razloga za tako splošno omejitev.
- 11 Predložitveno sodišče je najprej preučilo, ali lahko tožena stranka v Direktivi 2004/38 najde podporo za uvedbo te ureditve. Citira člena 27 in 29 Direktive 2004/38, ki sta del poglavja o omejitvah pravice do vstopa, med drugim iz razlogov javnega zdravja. Člen 27 določa splošna načela, člen 29 pa je naslovljen „Javno zdravje“.
- 12 Predložitveno sodišče tudi opozarja, da je področje uporabe člena 27 Direktive 2004/38 širše in se s tem, ko so v njem uporabljene besede „svoboda gibanja“, nanaša tudi na izstop. V zvezi s tem se sklicuje tudi na sodno prakso Sodišča, v kateri so omejitve iz člena 27(1) Direktive 2004/38 uporabljene za položaj, ki spada v okvir pravice do izstopa.¹ S členom 27(1) so tako dovoljene omejitve vstopa in izstopa, kot utemeljitev za to pa je navedeno tudi „javno zdravje“.
- 13 Vendar stranke izhajajo iz tega, da je treba člena 27 in 29 Direktive 2004/38 razlagati skupaj, pri čemer se predložitveno sodišče sprašuje, ali se člen 29 uporablja samo za vstop. V zvezi z odstavkoma 2 in 3 člena 29 je iz besedila razvidno, da se nanašata le na vstop, vendar sta v odstavku 1 uporabljeni tudi besedi „svoboda gibanja“.
- 14 V primeru ozke razlage člena 29(1), pri kateri se domneva, da se ta člen uporablja zgolj za vstop, se predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba člen 29(1) in člen 27(1) razlagati skupaj ali pa gre za dva neodvisna utemeljitvena razloga, pri čemer že člen 27(1) sam po sebi zadostuje za utemeljitev omejitev zaradi javnega zdravja pri izstopu.
- 15 Predložitveno sodišče se dalje sprašuje, ali lahko država članica na podlagi členov 27(1) in 29(1) Direktive 2004/38 sprejme splošen ukrep, kakršen je zadevna ureditev. Ta dvom ostaja tako v primeru, ko je mogoče domnevati, da lahko člen 27 omejuje pravico do vstopa in izstopa iz razloga javnega zdravja, kot tudi v primeru, ko je treba ta člen razumeti v povezavi s členom 29(1), ki pa lahko

¹ Sodbe z dne 10. julija 2008, Jipa, C 33/07, EU:C:2008:396, ter z dne 17. novembra 2011, Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, in Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749.

omejuje bodisi zgolj pravico do vstopa državljanov Unije, ki niso belgijski državljani, bodisi vstop državljanov drugih držav članic in izstop državljanov Unije.

- 16 Če se tožena stranka za to, da pravico do vstopa in izstopa omeji s splošnim ukrepom na podlagi javnega zdravja, ne more sklicevati na Direktivo 2004/38, se predložitveno sodišče sprašuje, ali je ta omejitev mogoča na podlagi PDEU in/ali nekega splošnega načela prava Unije.
- 17 V zvezi z obstojem takega splošnega pravnega načela se po mnenju predložitvenega sodišča postavlja vprašanje, ali lahko država članica na podlagi – na primer – člena 168(2) PDEU in/ali člena 35 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ne glede na to, kar je določeno v Direktivi 2004/38, in ne glede na to, ali je za to direktivo značilna popolna harmonizacija, iz razlogov javnega zdravja uvede omejitve pravice do vstopa in izstopa, če so seveda nediskriminatorne in je z njimi spoštovano načelo sorazmernosti. Tako načelo bi državi članici omogočilo – če to ni mogoče na podlagi členov od 27 do 30 Direktive 2004/38 – da z odstopanjem od členov 4(1) in 5(1) Direktive 2004/38 sprejme splošen nediskriminatoren omejevalni ukrep glede pravice do vstopa in izstopa, če ta ukrep zasleduje legitimen cilj in vsebuje ukrep, ki je primeren in potreben za doseganje tega cilja.

Drugo vprašanje

- 18 Za ponovno uvedbo nadzora meje veljajo nekatere omejitve iz Zakonika o schengenskih mejah, pri čemer javno zdravje ni izrecno navedeno kot eden od utemeljitvenih razlogov za uvedbo nadzora meje na notranjih mejah. Predložitveno sodišče se dalje sprašuje, ali je v krizi nalezljivo bolezen mogoče enačiti z grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti v smislu členov 23a in 25 Zakonika o schengenskih mejah, tako da je na tej podlagi mogoče ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah in razširiti policijska pooblastila.
- 19 Sodišče se sklicuje na smernice z dne 16. marca 2020, iz katerih je razvidno, da lahko države članice ponovno uvedejo začasni nadzor na mejah, če je to upravičeno zaradi zagotavljanja javnega reda ali notranje varnosti. Vendar predložitveno sodišče meni, da besedilo teh smernic ni izrecna potrditev, da Komisija šteje pandemijo za razlog javnega reda, ki upravičuje ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, temveč za opozorilo na obveznost sporočanja v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah ob uvedbi nadzora na notranjih mejah.
- 20 Predložitveno sodišče dalje citira nedavni predlog Komisije za spremembo Zakonika o schengenskih mejah, s katerim je predvidena nadomestitev člena 23a navedenega zakonika, s čimer bi bilo omogočeno izvajanje policijskih pooblastil tudi v primeru širjenja nalezljive bolezni, ki bi lahko prerastla v epidemijo. Predložitveno sodišče ima glede na razlago pravil, ki se obravnavajo v tej zadevi, dva pomisleka. Prvič, sprašuje se, ali se s tem predlogom uvaja dodatna omejitev svobode, ki je ni mogoče uporabiti za preteklost, ali pa je njegov namen uvesti

standard, da bi se pojasnilo, kaj je v preteklosti že veljalo. Drugič, s tem predlogom je poseben javnozdravstveni položaj opredeljen kot „javni red“, čeprav se zdi, da bi enak položaj v skladu z Direktivo 2004/38 spadal v posebno kategorijo „javno zdravje“.

DELOVNI DOKUMENT