

Rechtssache C-128/22

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

23. Februar 2022

Vorlegendes Gericht:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgien)

Datum der Vorlageentscheidung:

7. Februar 2022

Klägerin:

NORDIC INFO

Beklagter:

Belgische Staat

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Die Klägerin wirft dem Beklagten vor, Fehler beim Erlass eines Verbots nicht unbedingt notwendiger Reisen als Maßnahme gegen die Ausbreitung des Coronavirus COVID-19 gemacht zu haben, bei der eine auf der Grundlage epidemiologischer Daten ausgearbeitete farbliche Kennzeichnung von Ländern verwendet wurde. Die Klägerin fordert den Ersatz des Schadens, der ihr als Reiseveranstalterin anlässlich der Einführung und Änderung der Farbcodes entstanden sein soll.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Das vorliegende Gericht fragt, ob eine allgemeine nationale Maßnahme, die ein Ein- und Ausreiseverbot für Unionsbürger entsprechend einem auf der Grundlage epidemiologischer Daten ausgearbeiteten Farbcode vorsieht, mit den Art. 2, 4, 5, 27 und 29 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 29. April 2004] über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen

und aufzuhalten (erste Frage) und mit den Art. 1, 3 und 22 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (zweite Frage) vereinbar ist.

Rechtsgrundlage: Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

1. Sind die Art. 2, 4, 5, 27 und 29 der Unionsbürgerrichtlinie 2004/38, die die Art. 20 und 21 AEUV umsetzen, dahin auszulegen, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats (vorliegend Art. 18 und 22 des Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken [Ministerieller Erlass vom 30. Juni 2020 zur Festlegung von Dringlichkeitsmaßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus COVID-19] in der durch Art. 3 bzw. 5 des Ministeriellen Erlasses vom 10. Juli 2020 geänderten Fassung) nicht entgegenstehen, durch die im Wege einer allgemeinen Maßnahme:

- belgischen Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen sowie Unionsbürgern, die sich im belgischen Hoheitsgebiet aufhalten, und ihren Familienangehörigen ein grundsätzliches Ausreiseverbot bei nicht unbedingt notwendigen Reisen aus Belgien in Länder der Europäischen Union und des Schengen-Raums auferlegt wird, die nach einem auf der Grundlage epidemiologischer Daten ausgearbeiteten Farbcode rot markiert sind;

- nichtbelgischen Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen (die gegebenenfalls das Recht haben, sich im belgischen Hoheitsgebiet aufzuhalten) Einreisebeschränkungen (wie Quarantäne und Tests) bei nicht unbedingt notwendigen Reisen aus Ländern der Europäischen Union und des Schengen-Raums nach Belgien auferlegt werden, die nach einem auf der Grundlage epidemiologischer Daten ausgearbeiteten Farbcode rot markiert sind?

2. Sind die Art. 1, 3 und 22 des Schengener Grenzkodex dahin auszulegen, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats (vorliegend Art. 18 und 22 des Ministeriellen Erlasses vom 30. Juni 2020 zur Festlegung von Dringlichkeitsmaßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus COVID-19 in der durch Art. 3 bzw. 5 des Ministeriellen Erlasses vom 10. Juli 2020 geänderten Fassung) nicht entgegenstehen, durch die ein Ausreiseverbot bei nicht unbedingt notwendigen Reisen aus Belgien in Länder der Europäischen Union und des Schengen-Raums und ein Einreiseverbot aus diesen Ländern nach Belgien auferlegt werden, die nicht nur kontrolliert und sanktioniert, sondern auch vom Minister, dem Bürgermeister und dem Polizeipräsidenten von Amts wegen umgesetzt werden können?

Angeführte unionsrechtliche Bestimmungen

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten: Art. 2, 4, 5, 27 und 29

Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex): Art. 1, 3 und 22

Europäische Kommission, COVID-19 – Leitlinien vom 16. März 2020 für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen (C[2020] 1753 final) (ABl. 2020, C 86 I, S. 1)

Europäische Kommission, Vorschlag vom 14. Dezember 2021 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, C(2021) 891 final

AEUV, Art. 20 und 21

Angeführte nationale Bestimmungen

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Ministerieller Erlass vom 30. Juni 2020 zur Festlegung von Dringlichkeitsmaßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus COVID-19) in der durch die Art. 3 und 5 des Ministeriellen Erlasses vom 10. Juli 2020 geänderten Fassung: Art. 18 und 22

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Im Rahmen von Dringlichkeitsmaßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus COVID-19 verhängte der Beklagte ein Verbot nicht unbedingt notwendiger Reisen aus und nach Belgien, wobei ab dem 12. Juli eine farbliche Kennzeichnung verwendet wurde, die Länder nach ihrer epidemiologischen Lage in die Farben Rot, Orange oder Grün unterteilte. Bei Grün war das Reisen ohne besondere Einschränkungen erlaubt. Orange bedeutete, dass vor Reisen in das betreffende Land gewarnt wurde und bei Rückkehr gebeten wurde, sich in Quarantäne zu begeben und sich zu testen, wozu jedoch keine Pflicht bestand. Bei Rot war das Reisen in dieses Land untersagt und mussten Reisende sich bei Rückkehr in Quarantäne begeben und sich einem Test unterziehen. Bei Zuwiderhandlung gegen die Maßnahmen sah die Regelung auch Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen vor, die vom Minister van Binnenlandse Zaken (Minister

des Innern), dem Bürgermeister und dem Polizeipräsidenten von Amts wegen durchgeführt bzw. verhängt werden konnten.

- 2 Die Klägerin ist Reiseveranstalterin, die u. a. Reisen nach Schweden organisiert. Ab dem 12. Juli 2020 galt für Schweden nach der bereits genannten farblichen Kennzeichnung die Warnstufe Rot. Die Klägerin stornierte daraufhin alle für die Sommersaison geplanten Reisen von Belgien nach Schweden, informierte die dort bereits anwesenden Reisenden und gewährte ihnen Beistand.
- 3 Am 15. Juli 2020 wurde der Farbcode für Schweden auf Orange umgestellt, wodurch das Reisen in dieses Land wieder möglich wurde.
- 4 Die Klägerin wirft dem Beklagten vor, Fehler beim Erlass der fraglichen Regelung gemacht zu haben, und fordert vor dem vorlegenden Gericht Ersatz des Schadens, der ihr durch die Einführung und Änderung der Farbcodes entstanden sein soll.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 5 Die **Klägerin** wirft dem Beklagten vor, Fehler beim Erlass einer allgemeinen, nicht individualisierten Maßnahme gemacht zu haben, mit der die Aus- und Einreise von Unionsbürgern behindert worden sei. Daraus leitet sie einige Klagegründe ab, von denen zwei mit dem Unionsrecht zusammenhängen.
- 6 Mit ihrem ersten Klagegrund macht sie geltend, dass die Maßnahme der Richtlinie 2004/38 zuwiderlaufe. Insbesondere verstießen das verhängte Ausreiseverbot für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen gegen diese Richtlinie sowie das allgemeine Einreiseverbot – ohne Individualisierung – für nichtbelgische Unionsbürger gegen die Art. 27 bis 31 der Richtlinie 2004/38.
- 7 Mit ihrem zweiten Klagegrund bringt die Klägerin vor, dass die vom Beklagten erlassene Regelung Grenzkontrollen an den Binnengrenzen einführe, die die in Art. 25 bis 30 des Schengener Grenzkodex geregelten Kriterien verletzen, weil dieser Kodex die öffentliche Gesundheit nicht als Rechtfertigungsgrund für die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen vorsehe. Außerdem trägt sie vor, dass die vorgesehenen Grenzkontrollen mittels Ausübung einer polizeilichen Befugnis die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hätten, was Art. 23 Buchst. a des Schengener Grenzkodex widerspreche.
- 8 Auf den ersten Klagegrund erwidert der **Beklagte**, dass die Freizügigkeit der Bürger nicht absolut gelte und dass es möglich sei, die sich daraus ergebenden Rechte aus Gründen der öffentlichen Gesundheit zu beschränken. Solche Beschränkungen sind seiner Auffassung nach eine seit langem anerkannte Praxis, wobei er in diesem Rahmen auch auf die Regelung über das digitale COVID-19-Zertifikat der EU, Art. 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie den in die Europäische Sozialcharta aufgenommenen Vorsorgegrundsatz Bezug nimmt. Im Zusammenhang mit dem Ausreiserecht

verweist der Beklagte ebenfalls auf Art. 2 Abs. 2 und 3 des vierten Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Art. 12 Abs. 2 und 3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, die es ihm ermöglichen, vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, die öffentliche Gesundheit zu schützen, Beschränkungen aufzuerlegen. Um eine Beschränkung des Ausreiserechts habe die Europäische Kommission auch in ihren Leitlinien vom 16. März 2020 „geworben“. Zum Einreiserecht verweist der Beklagte auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, die seiner Ansicht nach eine Beschränkung der Freizügigkeit im Rahmen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit (worunter die Viruspandemie falle) – unter Beachtung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit – erlaube, sowie auf die Art. 27 und 29 der Richtlinie 2004/38, die eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für eine allgemeine Beschränkung des Einreiserechts darstellten.

- 9 Hinsichtlich des zweiten Klagegrundes schließt sich der Beklagte dem an, dass für eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen die Vorgaben des Schengener Grenzkodex gälten und dass die öffentliche Gesundheit nicht ausdrücklich als Rechtfertigungsgrund genannt sei, allerdings ist er der Ansicht, dass die öffentliche Gesundheit eines der dem Schengener Grenzkodex zugrunde liegenden Ziele sei. Die Regelung sei aus Gründen des Vorsorgegrundsatzes und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit gerechtfertigt. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs, die Leitlinien der Europäischen Kommission vom 16. März 2020 und der Umstand, dass die Zuständigkeit der Europäischen Union für die öffentliche Gesundheit nur ergänzenden und unterstützenden Charakter habe, bestätigten seinen Standpunkt.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

Frage 1

- 10 Das vorliegende Gericht erwägt, dass die Einführung der Regelung zu einer Beschränkung des Ein- und Ausreiserechts von Unionsbürgern führte, weil es infolge der ausgearbeiteten Farbcodes verboten war, in ein „rotes“ Land zu reisen, und Reisende bei der Einreise aus einem „roten“ Land Bedingungen erfüllen mussten (wie Quarantäne und Tests). Das vorliegende Gericht begründet die Vorlage der ersten Frage damit, dass ihm nicht klar ist, welcher Rechtfertigungsgrund im Unionsrecht der richtige für eine solche allgemeine Beschränkung ist.
- 11 Das vorliegende Gericht prüft zunächst, ob sich der Beklagte für den Erlass dieser Regelung auf die Richtlinie 2004/38 stützen konnte. Dabei stellt es auf die Art. 27 und 29 dieser Richtlinie ab, die zum Kapitel über Beschränkungen des Einreiserechts u. a. aus Gründen der öffentlichen Gesundheit gehören. Art. 27 regelt die allgemeinen Grundsätze und Art. 29 trägt die Überschrift „öffentliche Gesundheit“.

- 12 Das vorlegende Gericht weist jedoch darauf hin, dass der Anwendungsbereich von Art. 27 der Richtlinie 2004/38 weiter ist und sich auch auf die Ausreise bezieht, weil er den Begriff „Freizügigkeit“ verwendet. Es verweist dabei auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach die Beschränkungen gemäß Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 auf eine Situation angewandt werden, die das Ausreiserecht betrifft¹. Absatz 1 von Art. 27 erlaubt folglich Beschränkungen der Ein- und Ausreise und zählt auch die „öffentliche Gesundheit“ als Rechtfertigung für diese Beschränkungen auf.
- 13 Die Parteien gehen aber davon aus, dass die Art. 27 und 29 der Richtlinie 2004/38 zusammen zu lesen seien, allerdings stellt sich dem vorlegenden Gericht die Frage, ob Art. 29 nur auf die Einreise Anwendung findet. Hinsichtlich der Absätze 2 und 3 von Art. 29 ergibt sich aus ihrem Wortlaut, dass sie sich nur auf die Einreise beziehen, jedoch wird im ersten Absatz auch der Begriff „Freizügigkeit“ benutzt.
- 14 Im Fall einer engen Auslegung von Art. 29 Abs. 1, bei der davon ausgegangen wird, dass die Bestimmung nur auf die Einreise anzuwenden ist, stellt sich dem vorlegenden Gericht die Frage, ob Art. 29 Abs. 1 und Art. 27 Abs. 1 zusammen zu lesen sind oder ob es sich dabei um zwei autonome Rechtfertigungsgründe handelt, wobei Art. 27 Abs. 1 an sich ausreicht, um auch Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit bei der Ausreise zu rechtfertigen.
- 15 Darüber hinaus stellt sich dem vorlegenden Gericht die Frage, ob ein Mitgliedstaat nach Art. 27 Abs. 1 und Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 eine allgemeine Maßnahme wie die vorliegende Regelung erlassen kann. Dieser Zweifel bleibt bestehen, und zwar sowohl dann, wenn davon ausgegangen werden kann, dass das Ein- und Ausreiserecht nach Art. 27 mit der öffentlichen Gesundheit als Rechtfertigung beschränkt werden kann, als auch für den Fall, dass dieser Artikel mit Art. 29 Abs. 1 zusammen zu lesen ist, so dass dann entweder nur das Einreiserecht anderer als belgischer Unionsbürger oder die Einreise von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten und die Ausreise von Unionsbürgern eingeschränkt werden kann.
- 16 Sollte sich der Beklagte nicht auf die Richtlinie 2004/38 berufen können, um das Ein- und Ausreiserecht aus Gründen der öffentlichen Gesundheit mittels einer allgemeinen Maßnahme zu beschränken, fragt sich das vorlegende Gericht, ob der AEUV und/oder ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts diese Beschränkung ermöglicht.
- 17 Hinsichtlich des Bestehens eines solchen allgemeinen Rechtsgrundsatzes stellt sich nach Auffassung des vorlegenden Gerichts die Frage, ob ein Mitgliedstaat vor dem Hintergrund von beispielsweise Art. 168 Abs. 2 AEUV und/oder Art. 35 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, unabhängig von der Regelung in

¹ Urteile vom 10. Juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, und vom 17. November 2011, Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, und Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749.

der Richtlinie 2004/38 und dem womöglich nicht vollständig harmonisierenden Charakter dieser Richtlinie, das Ein- und Ausreiserecht aus Gründen der öffentlichen Gesundheit beschränken kann, sofern diese Beschränkungen selbstverständlich nichtdiskriminierend sind und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Ein solcher allgemeiner Grundsatz würde es den Mitgliedstaaten – sofern dies nicht gemäß den Art. 27 bis 30 der Richtlinie 2004/38 zulässig ist – ermöglichen, abweichend von Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 eine allgemeine nichtdiskriminierende Maßnahme zur Beschränkung des Ein- und Ausreiserechts zu erlassen, sofern diese ein rechtmäßiges Ziel verfolgt sowie für die Verwirklichung des verfolgten Ziels geeignet und erforderlich ist.

Frage 2

- 18 Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen unterliegt nach dem Schengener Grenzkodex bestimmten Beschränkungen, wobei die öffentliche Gesundheit nicht ausdrücklich als einer der Rechtfertigungsgründe für die Einführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vorgesehen ist. Dem vorlegenden Gericht stellt sich daher auch die Frage, ob eine Infektionskrankheit in Zeiten einer Krise einer Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit im Sinne von Art. 23 Buchst. a und Art. 25 des Schengener Grenzkodex gleichgesetzt werden kann, so dass eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und eine Ausweitung der polizeilichen Befugnisse auf dieser Grundlage möglich wäre.
- 19 Das vorlegende Gericht verweist auf die Leitlinien vom 16. März 2020, wonach die Mitgliedstaaten wieder vorübergehende Grenzkontrollen einführen können, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit gerechtfertigt ist. Das vorlegende Gericht sieht den Inhalt dieser Leitlinien jedoch nicht als eine ausdrückliche Bestätigung dafür an, dass die Kommission die Pandemie als einen Grund der öffentlichen Ordnung betrachtet, der eine Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen rechtfertigen kann, sondern als eine Erinnerung an die Meldepflicht gemäß dem Schengener Grenzkodex bei der Einführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen.
- 20 Ferner weist das vorlegende Gericht ebenfalls auf einen aktuellen Vorschlag der Kommission zur Änderung des Schengener Grenzkodex hin, mit dem Art. 23 Buchst. a ersetzt werden soll, wodurch die Ausübung der polizeilichen Befugnisse auch im Fall der Ausbreitung einer Infektionskrankheit mit epidemischem Potenzial möglich sein soll. Im Licht der Auslegung der vorliegend relevanten Normen hat das vorlegende Gericht zwei Bedenken bezüglich dieses Vorschlags. Erstens fragt es sich, ob dieser Vorschlag eine zusätzliche Beschränkung einer Freiheit einführt, die keine Anwendung auf einen vergangenen Sachverhalt finden kann, oder ob eine Norm eingeführt werden soll, mit der klargestellt wird, was in der Vergangenheit bereits gegolten hat. Zweitens stuft dieser Vorschlag eine bestimmte Situation, die sich auf die öffentliche Gesundheit bezieht, als eine Situation ein, die die „öffentliche Ordnung“ betrifft, obwohl nach der Richtlinie

2004/38 eine identische Situation in den Anwendungsbereich einer separaten Kategorie „öffentliche Gesundheit“ zu fallen scheint.

ARBEITSDOKUMENT