

Sag C-128/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

23. februar 2022

Forelæggende ret:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgien)

Afgørelsens dato

7. februar 2022

Sagsøger:

NORDIC INFO

Sagsøgt:

Belgische Staat

Hovedsagens genstand

Sagsøgeren gør gældende, at sagsøgte har begået ansvarspådragende fejl ved at udstede et forbud mod ikke nødvendige rejser som en foranstaltning til forhindring af spredning af coronavirus, hvorved der blev anvendt en farveklassifikation af lande udarbejdet på grundlag af epidemiologiske data. Det sagsøgende selskab kræver erstatning af den skade, som det som rejsearrangør hævder at have lidt ved indføring af og ændring af farvekoderne.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse
genstand**

Den forelæggende ret spørger, om en generel national foranstaltning, der pålægger EU-borgere et ind- og udrejseforbud på grundlag af en farvekode udarbejdet på grundlag af epidemiologiske data, er forenelig med artikel 2, 4, 5, 27 og 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (første spørgsmål) og med artikel 1, 3 og 22 i Europa-

Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeksen) (andet spørgsmål).

Retsgrundlag: artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 2, 4, 5, 27 og 29 i unionsborgskabsdirektiv 2004/38, der gennemfører artikel 20 og 21 TEUF, fortolkes således, at de ikke er til hinder for en ordning i en medlemsstat (in casu i henhold til artikel 18 og 22 i Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (ministeriel bekendtgørelse af 30. juni 2020 om hasteforanstaltninger til begrænsning af spredning af COVID-19), som ændret ved henholdsvis artikel 3 og 5 i ministeriel bekendtgørelse af 10. juli 2020), der som en generel ordning:

- pålægger belgiske statsborgere og deres familiemedlemmer samt unionsborgere, der opholder sig på belgisk område og deres familiemedlemmer, et principielt udrejseforbud med hensyn til ikke nødvendige rejser fra Belgien til lande inden for EU og Schengenzone, som i henhold til en farvekode udarbejdet på grundlag af epidemiologiske data er farvet røde,
- pålægger ikke belgiske EU-borgere og deres familiemedlemmer (uanset om de har opholdstilladelse på belgisk område) indrejsebegrænsninger (såsom karantæne og tests) med hensyn til ikke nødvendige rejser fra lande inden for EU og Schengenzone, som i henhold til en farvekode udarbejdet på grundlag af epidemiologiske data er farvet røde?

2. Skal artikel 1, 3 og 22 i Schengen-grænsekodeksen fortolkes således, at de ikke er til hinder for en ordning i en medlemsstat (in casu i henhold til artikel 18 og 22 i ministeriel bekendtgørelse af 30. juni 2020 om hasteforanstaltninger til begrænsning af spredning af COVID-19, som ændret ved henholdsvis artikel 3 og 5 i ministeriel bekendtgørelse af 10. juli 2020), som indeholder et udrejseforbud med hensyn til ikke nødvendige rejser fra Belgien til lande inden for EU og Schengenzone og et indrejseforbud fra disse lande til Belgien, som ikke alene kan kontrolleres og sanktioneres men også håndhæves ex officio af ministeren, borgmesteren og politimesteren?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område: artikel 2, 4, 5, 27 og 29

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks): artikel 1, 3 og 22

Europa-Kommissionen, COVID-19 - Retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser [C (2020) 1753 final] af 16.2020 (EUT 2020, C 86, s. 11)

Europa-Kommissionen, forslag af 14. december 2021 til Europa -Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage, C (2021) 891 final

TEUF, artikel 20 og 21

Anførte nationalretlige forskrifter

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministeriel bekendtgørelse af 30. juni 2020 om hasteforanstaltninger til begrænsning af spredning af COVID-19), som ændret ved artikel 3 og 5 i ministeriel bekendtgørelse af 10. juli 2020.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 I forbindelse med de hasteforanstaltninger, der blev truffet for at begrænse spredningen af coronavirus COVID-19, udstedte sagsøgte et forbud mod ikke nødvendige rejser til og fra Belgien, hvorved der fra den 12. juli blev anvendt en farveklassifikation, hvorefter landene efter deres epidemiologiske tilstand blev farvet røde, orange eller grønne. Ved grøn kunne man rejse uden særlige restriktioner. Orange betød, at rejser til det pågældende land blev frarådet, og der blev anmodet om en test og karantæne ved hjemkomsten, men dette var ikke bindende. Ved rødt var det forbudt at rejse til det pågældende land, og rejsende blev pålagt en obligatorisk karantæne og test ved hjemkomsten. Ved overtrædelse af reglerne foreskrev ordningen også kontrol- og sanktionsforanstaltninger, som ex officio kunne gennemføres af indenrigsministeren, borgmesteren og politimesteren.
- 2 Sagsøgeren er en rejseorganisation, der arrangerer rejser til blandt andet Sverige. Fra 12. juli 2020 var Sverige i henhold til den førnævnte farveklassifikation mærket som rødt. Sagsøgeren annullerede herpå alle planlagte rejser for sommersæsonen fra Belgien til Sverige og meddelte dette til de allerede tilstedeværende rejsende og ydede dem bistand.

- 3 Den 15. juli 2020 blev farvekoden for Sverige ændret til orange, og rejser til Sverige blev på ny mulig.
- 4 Sagsøgeren gør gældende, at sagsøgte har handlet ansvarspådragende ved at udstede den omhandlede ordning, og har ved den forelæggende ret nedlagt påstand om erstatning for den skade, de hævder at have lidt ved indførelsen af og ændringen af farvekoderne.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 5 **Sagsøger** har gjort gældende, at sagsøgte har begået ansvarspådragende fejl ved at udstede en generel og ikke individualiserende foranstaltning, som hindrer unionsborgeres ind- og udrejse. Heraf udleder sagsøgeren en række anbringender, hvoraf to har forbindelse med EU-retten.
- 6 Med det første anbringende gør sagsøgeren gældende, at foranstaltningen er i strid med direktiv 2004/38. Sagsøgeren gør nærmere bestemt gældende, at udrejseforbuddet for unionsborgere og deres familie er i strid med dette direktiv, og at det generelle indrejseforbud for ikke-belgiske unionsborgere – uden individualisering – er i strid med direktivets artikel til 27-31.
- 7 Med det andet anbringende gør sagsøgeren gældende, at sagsøgte med ordningen har indført en grænsekontrol, der er i strid med kriterierne i Schengen-grænsekodeksens artikel 25-30, idet denne kodeks ikke nævner den offentlige sundhed som begrundelse for den midlertidige genindførelse af grænsekontrollen. Dernæst har sagsøgeren anført, at den planlagte kontrol ved grænsen ved udøvelse af politimyndighed har den samme virkning som en grænsekontrol, hvilket er i strid med Schengen-grænsekodeksens artikel 23, litra a).
- 8 Med hensyn til det første anbringende har **sagsøgte** anført, at den fri bevægelighed for borgere ikke er absolut, og at det er muligt at begrænse de heraf følgende rettigheder af hensyn til den offentlige sundhed. Sådanne begrænsninger har i lang tid været accepteret praksis, og sagsøgeren har i denne forbindelse henvist til ordningen med EU-COVID19 certifikatet, artikel 12 i den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og det i det europæiske sociale charter optagne forsigtighedsprincip. Hvad særligt angår retten til udrejse har sagsøgte også henvist til artikel 2, stk. 2, og artikel 2, stk. 3, i den fjerde protokol til den europæiske menneskerettighedskonvention og artikel 12, stk. 2, og artikel 12, stk. 3, i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der tillader sagsøgte at indføre restriktioner, hvis det er nødvendigt af hensyn til den offentlige sundhed. Europa-Kommissionen skal også have »promoveret« en begrænsning af udrejseretten i sine retningslinjer af 16. marts 2020. Hvad særligt angår retten til indrejse, har sagsøgte henvist til Domstolens retspraksis, som ifølge sagsøgte – med respekt af forbuddet mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet – tillader restriktioner for den fri bevægelighed i forbindelse med håndhævelse af den offentlig orden (hvorunder viruspandemien falder), ligesom dette også gælder efter artikel 27 og 29 direktiv

2004/38, som sagsøgte anfører som udtrykkelig hjemmel for en generel begrænsning af retten til indrejse.

- 9 Med hensyn til det andet anbringende har sagsøgte anerkendt, at en genindførelse af grænsekontrollen er en forudsætning for begrænsninger i Schengen-grænsekodeksen, og at den offentlige sundhed ikke udtrykkeligt er anført som begrundelse, men sagsøgte mener, at den offentlige sundhed er en af de forudsatte målsætninger for Schengen-grænsekodeksen. Sagsøgte finder, at ordningen imødekommer forsigtighedsprincippet og er en garanti for den offentlige orden og den indre sikkerhed. Dette standpunkt bekræftes ifølge sagsøgte af Domstolens retspraksis, Europa-Kommissionens retningslinjer af 16. marts 2020 og den konstatering, at EU's kompetence med hensyn til den offentlige orden kun er udfyldende og supplerende.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Spørgsmål 1

- 10 Den forelæggende ret finder, at ordningen førte til en begrænsning af unionsborgeres ret til ind- og udrejse, idet det i henhold til den farvekode, der blev indført, var forbudt at rejse til et »rødt« land, og rejsende skulle opfylde betingelser (såsom karantæne og test) ved indrejse fra et »rødt« land. Den forelæggende ret har i sin begrundelse for det første præjudicielle spørgsmål anført, at den ikke har kunnet finde et endeligt svar på den korrekte EU-retlige begrundelse for en sådan generel ordning.
- 11 Den forelæggende ret har først undersøgt, om sagsøgte, inden ordningen blev indført, kunne finde støtte herfor i direktiv 2004/38. Den henviser til artikel 27 og 29 i direktiv 2004/38, som findes i kapitlet om begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til blandt andet den offentlige sundhed. Artikel 27 indeholder de generelle principper, og artikel 29 bærer overskriften »Offentlig sundhed«.
- 12 Den forelæggende ret bemærker imidlertid, at anvendelsesområdet for artikel 27 i direktiv 2004/38 er videre og også omfatter udrejser, idet artiklen anvender ordene »fri bevægelighed«. Retten har også henvist til Domstolens retspraksis, hvori der anvendes begrænsninger i henhold til artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38 i en situation, der falder under retten til udrejse¹. Artikel 27, stk. 1, tillader følgelig begrænsninger af ind- og udrejse og angiver også »offentlig sundhed« som begrundelse herfor.
- 13 Parterne går imidlertid ud fra, at artikel 27 og 29 i direktiv 2004/38 skal læses sammen, hvorved den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt artikel 29 alene finder anvendelse på indrejse. Hvad angår stk. 2 og 3 i artikel 29 fremgår det af

¹ Dom af 10.7.2008, Jipa, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396 og af 17.11.2011, Aladzhov, C-434/10, ECLI:EU:C:2011:750, og Gaydarov, C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749.

teksten, at de alene angår indrejse, men i stk. 1, anvendes også ordene »fri bevægelighed«.

- 14 Vælges der imidlertid en snæver fortolkning af artikel 29, stk. 1, hvor man går ud fra, at denne artikel kun finder anvendelse på indrejse, er det for den forelæggende ret et spørgsmål, om artikel 29, stk. 1, og artikel 27, stk. 1, skal læses sammen, eller om det drejer sig om to selvstændige begrundelser, hvor artikel 27, stk. 1, i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde begrænsninger ved udrejsen med hensyn til den offentlige sundhed.
- 15 Endvidere rejser den forelæggende ret det spørgsmål, om en medlemsstat på grundlag af artikel 27, stk. 1, og artikel 29, stk. 1, i direktiv 2004/38 kan indføre en generel ordning som den her omhandlede. Denne tvivl vil også foreligge såvel i det tilfælde, hvor udgangspunktet er, at artikel 27 kan begrænse ind- og udrejse af hensyn til den offentlige sundhed, som i det tilfælde, hvor denne artikel skal læses i sammenhæng med artikel 29, stk. 1, eller hvor kun indrejse for andre end belgiske statsborgere kan begrænses eller indrejse for statsborgere fra andre medlemsstater og udrejse for unionsborgere kan begrænses.
- 16 I det tilfælde, at sagsøgte ikke kan støtte sig på direktiv 2004/38 for at begrænse ind- og udrejse ved en generel ordning af hensyn til den offentlige sundhed, rejser den forelæggende ret det spørgsmål, om en sådan begrænsning er mulig på grundlag af TEUF eller et almindeligt EU-retligt princip.
- 17 Spørgsmålet, om der findes et sådant generelt retsprincip, indebærer ifølge den forelæggende ret også det spørgsmål, om en medlemsstat på baggrund af eksempelvis artikel 168, stk. 2, TEUF og/eller artikel 35 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder uden hensyn til direktiv 2004/38 og den omstændighed, at dette direktiv ikke i fuldt omfang indebærer en harmonisering, kan indføre restriktioner for ind- og udrejse af hensyn til den offentlige sundhed for så vidt disse ikke er diskriminerende og respekterer proportionalitetsprincippet. Et sådant princip ville sætte medlemsstaten i stand til – for så vidt det ikke er muligt på grundlag af artikel 27-30 i direktiv 2004/38 – som en undtagelse fra artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38 at fastsætte en generel ordning, der ikke begrænser retten til ind- og udrejse, for så vidt den opfylder dette formål og indeholder en foranstaltning, der er egnet til og nødvendig for til at opfylde det tilsigtede mål.

Spørgsmål 2

- 18 Genindførelsen af grænsekontrollen er ledsaget af visse begrænsninger i Schengen-grænsekodeksen, hvorved den offentlige sundhed ikke udtrykkeligt nævnes som begrundelse for at indføre grænsekontrol ved de indre grænser. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt en epidemi med en smitsom sygdom kan sidestilles med en trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed som forudsat i Schengen-grænsekodeksens artikel 23, litra a), og artikel 25, således, at

det på dette grundlag er muligt at genindføre en grænsekontrol og en udvidelse af politiets beføjelser.

- 19 Den forelæggende ret henviser til retningslinjerne af 16. marts 2020, hvoraf fremgår, at medlemsstaterne på ny kan indføre midlertidig grænsekontrol, såfremt det er begrundet i hensynet til den offentlige orden og indre sikkerhed. Retten opfatter imidlertid ikke teksten til disse retningslinjer som en udtrykkelig bekræftelse af, at Kommissionen anser pandemien som et aspekt af den offentlige orden, der kan begrunde genindførelse af kontrollen ved de indre grænser, men som en påmindelse om en anmeldelsespligt i henhold til Schengen-grænsekodeksen, når der indføres kontrol ved de indre grænser.
- 20 Videre nævner den forelæggende ret også et nyligt forslag fra Kommissionen til ændring af Schengen-grænsekodeksen, hvormed kodeksens artikel 23, litra a), erstattes med en bestemmelse om, at udøvelse af politimyndighed også skal være mulig i tilfælde af spredning af en smitsom sygdom, der kan udvikle sig til en epidemi. I lyset af fortolkningen af de i denne sag omhandlede normer, er den forelæggende ret på to punkter betænkelig ved forslaget. For det første er det ifølge retten en spørgsmål, om forslaget indfører en supplerende begrænsning af en frihed, som ikke må være tilbagevirkende, eller om der ønskes indført en regel til tydeliggørelse af, hvad der allerede var gældende ret. For det andet kvalificerer forslaget en veldefineret situation vedrørende den offentlige sundhed som »offentlig orden«, hvor en identisk situation i henhold til direktiv 2004/38 ikke desto mindre synes at falde under den særlige kategori »offentlig sundhed«.