

Дело C-128/22

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

23 февруари 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

7 февруари 2022 г.

Ищец:

NORDIC INFO

Ответник:

Белгийската държава

Предмет на главното производство

Ищецът твърди, че ответникът е допуснал грешка, като е приел забрана за пътувания, които не са от първостепенна важност, като мярка срещу разпространението на коронавируса COVID-19, използвайки цветно обозначаване на държавите, изготвено въз основа на епидемиологични данни. Ищецът иска да му се присъди обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпял като организатор на пътувания във връзка с въвеждането и изменението на цветния код.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Запитващата юрисдикция иска да установи дали обща национална мярка, която предвижда забрана за влизане и излизане на граждани на Съюза в съответствие с цветен код, изготвени въз основа на епидемиологични данни, е съвместима с членове 2, 4, 5, 27 и 29 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 29 април 2004 година] относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се

движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки (първи въпрос) и с членове 1, 3 и 22 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (втори въпрос).

Правно основание: член 267 от ДФЕС

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли членове 2, 4, 5, 27 и 29 от Директивата за правата на гражданите на Съюза 2004/38, която е приета в приложение на членове 20 и 21 ДФЕС, да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка (в случая членове 18 и 22 от Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken [Министерски указ от 30 юни 2020 г. за установяване на спешни мерки с цел ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19] в редакцията му, изменена с член 3, съответно член 5 от Министерския указ от 10 юли 2020 г.), която чрез обща мярка:

- налага на белгийските граждани и на членовете на техните семейства, както и на гражданите на Съюза, пребиваващи на белгийска територия, и на членовете на техните семейства принципна забрана за излизане във връзка с пътуванията, които не са от първостепенна важност, от Белгия към държави от Европейския съюз и от Шенгенското пространство, оцветени в червено според цветния код, изготвен въз основа на епидемиологични данни;

- налага на граждани на Европейския съюз, които не са белгийци, и на членове на техните семейства (които евентуално имат право на пребиваване на белгийска територия) ограничения за влизане (като карантина и тестове) във връзка с пътуванията, които не са от първостепенна важност, в Белгия от държави от Европейския съюз и от Шенгенското пространство, оцветени в червено според цветния код, изготвен въз основа на епидемиологични данни?

2. Трябва ли членове 1, 3 и 22 от Кодекса на шенгенските граници да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка (в случая членове 18 и 22 от Министерския указ от 30 юни 2020 г. за установяване на спешни мерки с цел ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19, в редакцията му, изменена с член 3, съответно член 5 от Министерския указ от 10 юли 2020 г.), с която се налага забрана за излизане във връзка с пътуванията, които не са от първостепенна важност, от Белгия към държави от Европейския съюз и от Шенгенското пространство и забрана за влизане в Белгия от тези държави, която може да бъде не само контролирана и санкционирана, но и изпълнена служебно от министъра, кмета и началника на полицията?

Разпоредби от правото на Съюза, на които е направено позоваване

Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки: членове 2, 4, 5, 27 и 29

Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници): членове 1, 3 и 22

Европейска комисия COVID-19 — Насоки от 16 март 2020 г. за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги (C[2020] 1753 final) (ОВ С 86 I, стр. 1).

Европейска комисия, предложение от 14 декември 2021 г. за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 за създаване на Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите, C(2021) 891 final.

Членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС

Релевантни разпоредби на националното право

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Министерски указ от 30 юни 2020 г. за установяване на спешни мерки с цел ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19) в редакцията му, изменена с членове 3 и 5 от Министерския указ от 10 юли 2020 г.: членове 18 и 22

Кратко представяне на фактическата обстановка и главното производство

- 1 Като част от спешните мерки за ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19 ответникът наложил забрана във връзка с пътуванията, които не са от първостепенна важност, за пътуване от и до Белгия, като от 12 юли се използва цветно обозначаване, което разделя държавите на червени, оранжеви и зелени в зависимост от епидемиологичното положение в тях. Зелен цвят означава, че пътуването е разрешено без особени ограничения. Оранжев цвят означава предупреждение за пътуване до въпросната държава, а при връщане от нея се препоръчва поставяне под карантина и тестване, но това не е задължително. Червен цвят означава, че пътуването до тази държава е забранено, а при връщане от нея пътуващите трябва да бъдат поставени под

карантина и да си направят тест. В случай на нарушаване на мерките правната уредба предвижда също контролни и санкционни мерки, които могат да бъдат изпълнени, съответно наложени служебно от Minister van Binnenlandse Zaken (министър на вътрешните работи), кмета и началника на полицията.

- 2 Ищецът е туроператор, който между другото организира пътувания до Швеция. От 12 юли 2020 г., според вече посоченото цветно обозначаване, Швеция е в червен цвят. В резултат на това ищецът отменя всички пътувания от Белгия до Швеция, планирани за летния сезон, информира пътуващите, които вече са там, и им оказва съдействие.
- 3 На 15 юли 2020 г. цветният код за Швеция е променен на оранжев, което прави пътуването до тази държава отново възможно.
- 4 Ищецът твърди, че ответникът е допуснал грешка при приемането на въпросната правна уредба и иска от запитващата юрисдикция да му присъди обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпял в резултат на въвеждането и изменението на цветния код.

Основни доводи на страните в главното производство

- 5 **Ищецът** твърди, че ответникът е допуснал грешка при приемането на обща, неиндивидуална мярка, която възпрепятства излизането и влизането на граждани на Съюза. Въз основа на това той извежда няколко правни основания, две от които са свързани с правото на Съюза.
- 6 С първото си основание ищецът твърди, че мярката противоречи на Директива 2004/38. По-специално забраната за излизане, наложена на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, нарушавала тази директива, както и общата забрана за влизане, която не подлежи на индивидуализация, наложена на граждани на Съюза, които не са белгийци, нарушавала членове 27—31 от Директива 2004/38.
- 7 С второто си основание ищецът твърди, че приетата от ответника правна уредба въвежда граничен контрол по вътрешните граници, който нарушавал критериите, уредени в членове 25—30 от Кодекса на шенгенските граници, тъй като този кодекс не предвиждал общественото здраве като основание за временното повторно въвеждане на граничен контрол. Той твърди също, че чрез упражняване на полицейски правомощия предвиденият граничен контрол би имал същото действие като граничния контрол при преминаване на граници, което противоречало на член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници.
- 8 В отговор на първото основание **ответникът** твърди, че свободата на движение на гражданите не е абсолютна и че е възможно произтичащите от нея права да бъдат ограничени от съображения, свързани с общественото

здраве. Според ответника подобни ограничения са отдавна установена практика, поради което в този смисъл той се позовава и на правната уредба за цифрови сертификати COVID-19 на ЕС, на член 12 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, както и на основния принцип на предпазните мерки, възприет в Европейската социална харта. Във връзка с правото на излизане ответникът се позовава и на член 2, параграфи 2 и 3 от Четвъртия протокол към Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), както и на член 12, параграфи 2 и 3 от Международния пакт за граждански и политически права, които му позволявали да налага ограничения в контекста на необходимостта от защита на общественото здраве. В Насоките си от 16 март 2020 г. Европейската комисия също „рекламира“ ограничаване на правото на излизане. Що се отнася до правото на влизане, ответникът се позовава на практиката на Съда, която според него позволява ограничаване на свободата на движение с цел запазване на обществения ред или обществената сигурност (което включвало и вирусната пандемия) при спазване на принципа на недопускане на дискриминация и на пропорционалност, както и на членове 27 и 29 от Директива 2004/38, които представлявали изрично правно основание за общо ограничаване на правото на влизане.

9. Що се отнася до второто основание, ответникът се съгласява, че изискванията на Кодекса на шенгенските граници се прилагат към повторното въвеждане на граничен контрол и че общественото здраве не е изрично посочено като правно основание, но според него общественото здраве е една от основните цели на Кодекса на шенгенските граници. Регламентът се позовавал на съображения, свързани с основния принцип на предпазните мерки и със запазването на обществения ред и вътрешната сигурност. Практика на Съда, Насоките на Европейската комисия от 16 март 2020 г. и обстоятелството, че компетентността на Европейския съюз в областта на общественото здраве имало само допълващ и подпомагащ характер, потвърждавали становището му.

Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване

По първия въпрос

10. Запитващата юрисдикция посочва, че въвеждането на правната уредба води до ограничаване на правото на влизане и излизане на гражданите на Съюза, тъй като в резултат на изготвения цветен код е забранено да се пътува до „червена“ държава, а пътниците трябва да се съобразяват с условия (като карантина и тестове) при влизане от „червена“ държава. Запитващата юрисдикция обосновава отправянето на първия си въпрос с това, че не ѝ е ясно кое от основанията в правото на Съюза е правилното за такова общо ограничение.

- 11 Запитващата юрисдикция най-напред проверява дали ответникът е можел да се позове на Директива 2004/38, за да приеме тази правна уредба. Тя изхожда от членове 27 и 29 от тази директива, които са част от главата относно ограниченията на правото на влизане, сред които и поради съображения, свързани с общественото здраве. Член 27 урежда общите принципи, а член 29 е озаглавен „обществено здраве“.
- 12 Запитващата юрисдикция посочва обаче, че приложното поле на член 27 от Директива 2004/38 е по-широко и се отнася и до излизането, тъй като използва понятието „свободно движение“. По този начин тя се позовава и на практиката на Съда, според която ограниченията по член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 се прилагат в положение, свързано с правото на излизане¹. Следователно член 27, параграф 1 позволява ограничения на влизането и излизането и освен това посочва „общественото здраве“ като правно основание за тези ограничения.
- 13 Страните приемат, че членове 27 и 29 от Директива 2004/38 трябва да се тълкуват заедно, но запитващата юрисдикция поставя въпроса дали член 29 се прилага само за влизането. Що се отнася до параграфи 2 и 3 на член 29, от текста им става ясно, че те се отнасят само до влизането, макар в първия параграф да се използва и терминът „свобода на движение“.
- 14 В случай на стеснително тълкуване на член 29, параграф 1, при което се приема, че разпоредбата се прилага само за влизане, запитващата юрисдикция поставя въпроса дали член 29, параграф 1 и член 27, параграф 1 трябва да се тълкуват заедно, или става въпрос за две самостоятелни правни основания, като член 27, параграф 1 е достатъчен сам по себе си, за да обоснове и ограниченията при излизане поради съображения, свързани с общественото здраве.
- 15 Освен това запитващата юрисдикция поставя въпроса дали държава членка може да приеме обща мярка като настоящата правна уредба на основание член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директива 2004/38. Това съмнение остава както в случая, в който може да се приеме, че правото на влизане и излизане по член 27 може да бъде ограничено със съображения, свързани с общественото здраве, така и в случая, в който този член трябва да се тълкува заедно с член 29, параграф 1, така че тогава може да бъде ограничено или само правото на влизане на граждани на Съюза, които не са белгийци, или влизането на граждани на други държави членки и излизането на граждани на Съюза.
- 16 Ако ответникът не може да се позове на Директива 2004/38, за да ограничи правото на влизане и излизане по съображения, свързани с общественото

¹ Решения от 10 юли 2008 г., Jira, C-33/07, EU:C:2008:396, и от 17 ноември 2011 г., Аладжов, C-434/10, EU:C:2011:750, и Гайдаров, C-430/10, EU:C:2011:749

здраве, чрез обща мярка, запитващата юрисдикция пита дали ДФЕС и/или общ принцип на правото на Съюза допускат това ограничение.

- 17 Що се отнася до съществуването на такъв общ правен принцип, запитващата юрисдикция поставя въпроса дали в контекста например на член 168, параграф 2 ДФЕС и/или член 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз държава членка може да ограничи правото на влизане и излизане по съображения, свързани с общественото здраве, независимо от уредбата на Директива 2004/38 и от евентуалния не напълно хармонизиращ характер на тази директива, доколкото, разбира се, тези ограничения са недискриминационни и спазват принципа на пропорционалност. Такъв общ принцип би позволил на държавите членки — освен ако не е допустимо съгласно членове 27—30 от Директива 2004/38 — да приемат, чрез дерогация от член 4, параграф 1 и член 5, параграф 1 от Директива 2004/38, обща недискриминационна мярка, ограничаваща правото на влизане и излизане, при условие че тя преследва законна цел и е подходяща и необходима за постигането на преследваната цел.

По втория въпрос

- 18 Повторното въвеждане на граничен контрол подлежи на определени ограничения съгласно Кодекса на шенгенските граници, при които общественото здраве не е изрично предвидено като едно от правните основания за въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници. Поради това запитващата юрисдикция поставя въпроса дали инфекциозна болест по време на криза може да бъде приравнена на заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност по смисъла на член 23, буква а) и член 25 от Кодекса на шенгенските граници, така че на това основание да е възможно повторното въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници и разширяване на полицейските правомощия.
- 19 Запитващата юрисдикция се позовава на Насоките от 16 март 2020 г., според които държавите членки могат да въведат отново временен граничен контрол, ако това е оправдано от съображения, свързани с обществения ред или вътрешната сигурност. Запитващата юрисдикция обаче не разглежда съдържанието на тези насоки като изрично потвърждение за това, че Комисията смята пандемията за съображение, свързано с обществен интерес, което може да оправдае повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници, а по-скоро като напомняне за изискването за уведомяване съгласно Кодекса на шенгенските граници при въвеждането на контрол по вътрешните граници.
- 20 Освен това запитващата юрисдикция посочва и неотдавнашно предложение на Комисията за изменение на Кодекса на шенгенските граници, с което да се замени член 23, буква а), което да позволи упражняването на полицейски правомощия и в случай на разпространение на инфекциозна болест с епидемичен потенциал. С оглед на разглежданото тълкуване на съответните

норми запитващата юрисдикция изразява две опасения във връзка с това предложение. На първо място, тя поставя въпроса дали това предложение въвежда допълнително ограничение на свобода, което не може да се приложи към отминал фактически състав, или дали има за цел да въведе норма, която изяснява това, което вече е било прилагано в миналото. На второ място, това предложение квалифицира конкретно положение, свързано с общественото здраве, като положение, свързано с „обществения ред“, въпреки че съгласно Директива 2004/38 идентично положение изглежда попада в обхвата на отделна категория „обществено здраве“.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ