

Mål C-128/22**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

23 februari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

7 februari 2022

Kärande:

Nordic Info

Svarande:

Belgische Staat

Saken i det nationella målet

Nordic Info har anklagat Belgische Staat (belgiska staten) för att ha gjort sig skyldig till felaktigheter vid utfärdandet av ett förbud för icke-nödvändiga resor som ett sätt att motverka spridningen av coronaviruset Covid-19, i samband med vilket en färgklassificering som utarbetats på grundval av epidemiologiska data användes. Nordic Info har yrkat ersättning för den skada som bolaget lidit med anledning av införandet och ändringen av dessa färgkoder.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida ett allmänt in- och utreseförbud för unionsmedborgare som grundas på en färgklassificering som utarbetats på grundval av epidemiologiska data är förenligt med artiklarna 2, 4, 5, 27 och 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (den första frågan), och med artiklarna 1, 3 och 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG)

nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) (den andra frågan).

Rättslig grund: artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artiklarna 2, 4, 5, 27 och 29 i direktiv 2004/38, som genomför artiklarna 20 och 21 FEUF, tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning (i förevarande fall artiklarna 18 och 22 i ministerdekretet av den 30 juni om brådskande åtgärder för att begränsa spridningen av coronaviruset Covid-19, i dess lydelse enligt artiklarna 3 och 5 i ministerdekretet av den 10 juli 2020) som genom en allmän åtgärd

– i princip förbjuder belgiska medborgare och deras familjemedlemmar samt unionsmedborgare bosatta i Belgien och deras familjemedlemmar att företa icke-nödvändiga resor från Belgien till de länder inom EU och Schengenområdet som enligt en på grundval av epidemiologiska data utarbetad färgkod har klassificerats som röda länder,

– inför inrese restriktioner (såsom karantän och testning) för personer som inte är belgiska medborgare och deras familjemedlemmar (oavsett om de har uppehållsrätt i Belgien eller inte) vid icke-nödvändiga resor till Belgien från de länder inom EU och Schengenområdet som enligt en på grundval av epidemiologiska data utarbetad färgkod har klassificerats som röda länder?

2. Ska artiklarna 1, 3 och 22 i förordning nr 562/2006 tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning (i förevarande fall artiklarna 18 och 22 i ministerdekretet av den 30 juni om brådskande åtgärder för att begränsa spridningen av coronaviruset Covid-19, i dess lydelse enligt artiklarna 3 och 5 i ministerdekretet av den 10 juli 2020) genom vilken ett utreseförbud för icke-nödvändiga resor från Belgien till länder inom EU och Schengenområdet och ett inreseförbud för resor från dessa länder till Belgien införs, vilket inte enbart kan bli föremål för kontroll- och sanktionsåtgärder utan där ministern, borgmästaren och polischefen även ex officio får vidta dessa åtgärder?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier: artiklarna 2, 4, 5, 27 och 29

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna: artiklarna 1, 3 och 22

Europeiska kommissionen, Covid-19 Riktlinjer för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster (C(2020) 1753 final) av den 16 mars 2020 (EUT C 86 I, 2020, s. 1)

Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer, COM(2021) 891 final

FEUF, artiklarna 20 och 21

Anförda nationella bestämmelser

Ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (ministerdecret av den 30 juni om brådskande åtgärder för att begränsa spridningen av coronaviruset Covid-19), i dess lydelse enligt artiklarna 3 och 5 i ministerdecretet av den 10 juli 2020: artiklarna 18 och 22

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Inom ramen för behovet av brådskande åtgärder för att begränsa spridningen av coronaviruset Covid-19 utfärdade belgiska staten ett förbud mot icke-nödvändiga resor från och till Belgien, i samband med vilket det från och med den 12 juli [2020] tillämpades en färgklassificering som delade in länder utifrån deras epidemiologiska status och gav dem färgkoden röd, orange eller grön. Vid färgkoden grön tilläts resor utan några särskilda begränsningar. Vid färgkoden orange avråddes från resor till det aktuella landet och rekommenderades karantän och testning vid återkomsten, dock utan att detta var obligatoriskt. Vid färgkoden röd var det förbjudet att resa till detta land och obligatoriskt för resenärer att vid återkomsten sätta sig i karantän och testa sig. Vid överträdelse av åtgärderna föreskrevs dessutom att inrikesministern, borgmästaren och polischefen ex officio fick vidta kontroll- och sanktionsåtgärder.
- 2 Nordic Info är ett resebolag som bland annat anordnar resor till Sverige. Från och med den 12 juli 2020 klassificerades Sverige enligt ovannämnda färgklassificering som ett rött land. Nordic Info ställde därför in alla sommarsäsongens planerade resor från Belgien till Sverige och informerade de resenärer som redan var på plats och gav dem hjälp.
- 3 Den 15 juli 2020 ändrades Sveriges färgkod till orange, vilket åter möjliggjorde resor till detta land.
- 4 Nordic Info har anklagat belgiska staten för att ha gjort sig skyldig till felaktigheter vid utfärdandet av de ifrågakvarande bestämmelserna och har yrkat att

den hänskjutande domstolen ska bevilja ersättning för den skada som bolaget har lidit till följd av införandet och ändringen av färgkoderna.

Parternas huvudargument

- 5 **Nordic Info** har anklagat belgiska staten för att felaktigt ha utfärdat en allmän, icke-individualiserad åtgärd som begränsade unionsmedborgares möjligheter till ut- och inresor. Till stöd för sin talan har Nordic Info anfört flera grunder, varav två kan kopplas till unionsrätten.
- 6 Nordic Info har som första grund gjort gällande att åtgärden strider mot direktiv 2004/38. Nordic Info har närmare bestämt gjort gällande att införandet av ett utreseförbud för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, och ett allmänt inreseförbud för unionsmedborgare som inte är belgiska medborgare – utan individuell prövning – strider mot artiklarna 27–31 i ovannämnda direktiv.
- 7 Nordic Info har som andra grund gjort gällande att belgiska staten genom den aktuella lagstiftningen har infört en gränskontroll vid de inre gränserna som bryter mot de kriterier som anges i artiklarna 25–30 i kodexen om Schengengränserna, eftersom denna kodex inte listar folkhälsoskäl som ett motiv för att tillfälligt återinföra gränskontroll. Nordic Info har dessutom anfört att eftersom den föreskrivna gränskontrollen ska utföras med utövande av polisiära befogenheter får den samma effekt som en ordinarie gränskontroll, vilket strider mot artikel 23 a i kodexen om Schengengränserna.
- 8 Vad gäller den första grunden har **belgiska staten** gjort gällande att medborgarnas rätt till fria rörlighet inte är absolut och att det är möjligt att begränsa denna rätt med hänsyn till folkhälsan. Enligt belgiska staten utgör sådana begränsningar en sedan länge accepterad praxis, och belgiska staten hänvisar i detta sammanhang även till bestämmelserna om unionens digitala Covid 19-intyg, artikel 12 i Europeiska konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den försiktighetsprincip som anges i den europeiska sociala stadgan. Vad specifikt gäller rätten till utresa har den belgiska staten även gjort gällande att den enligt artiklarna 2.2 och 2.3 i det fjärde protokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) och artiklarna 12.2 och 12.3 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter får införa restriktioner om detta är nödvändigt för att skydda folkhälsan. Europeiska kommissionen sägs dessutom ha ”förordat” en begränsning av rätten till utresa i sina riktlinjer av den 16 mars 2020. Vad specifikt gäller rätten till inresa har belgiska staten hänvisat till EU-domstolens rättspraxis, vilken enligt belgiska staten – med beaktande av principen om icke-diskriminering och proportionalitetsprincipen – tillåter en begränsning av den fria rörligheten i samband med upprätthållandet av allmän ordning eller allmän säkerhet (som viruspandemin faller under), och till artiklarna 27 och 29 i direktiv 2004/38, vilka enligt belgiska staten utgör en uttrycklig rättslig grund för en allmän begränsning av inreseätten.

- 9 Vad gäller den andra grunden medger belgiska staten att ett återinförande av gränskontroll omfattas av restriktionerna i kodexen om Schengengränserna och att folkhälsa inte uttryckligen anges som en grund, men menar samtidigt att folkhälsa är ett av de underliggande målen för kodexen om Schengengränserna. Belgiska staten anser att lagstiftningen motiveras av försiktighetsprincipen och värnandet av allmän ordning och inrikes säkerhet. Belgiska staten anser att dess uppfattning bekräftas av EU-domstolens praxis, Europeiska kommissionens riktlinjer av den 16 mars 2020 och fastställandet av att EU endast har kompletterande och stödande befogenheter på folkhälsoområdet.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Fråga 1

- 10 Den hänskjutande domstolen konstaterar att införandet av den aktuella lagstiftningen medförde en begränsning av unionsmedborgares rätt till in- och utresa, eftersom det enligt färgkoden var förbjudet att resa till ett ”rött” land och resenärer var tvungna att uppfylla vissa villkor (såsom karantän och testning) vid inresa från ett rött land. Den hänskjutande domstolen motiverar sin första fråga med att det av unionsrätten inte framgår vad som måste ligga till grund för en sådan begränsning.
- 11 Den hänskjutande domstolen har i första hand undersökt huruvida belgiska staten kan åberopa direktiv 2004/38 till stöd för införandet av dessa bestämmelser. Den hänskjutande domstolen hänvisar till artiklarna 27 och 29 i direktiv 2004/38, vilka ingår i kapitlet om begränsningar i rätten till inresa av bland annat hänsyn till hälsa. I artikel 27 fastställs allmänna principer, och artikel 29 har rubriken ”Folkhälsa”.
- 12 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att tillämpningsområdet för artikel 27 i direktiv 2004/38 är mer omfattande än så och även rör utresa, eftersom formuleringen ”den fria rörligheten” används. Den hänskjutande domstolen hänvisar även till EU-domstolens praxis, i vilken begränsningarna i artikel 27.1 i direktiv 2004/38 tillämpas på en situation som omfattas av rätten till utresa.¹ Enligt artikel 27.1 tillåts följaktligen begränsningar av in- och utresor även med hänsyn till folkhälsan.
- 13 Parterna utgår emellertid från att artiklarna 27 och 29 i direktiv 2004/38 ska läsas tillsammans, varvid den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida artikel 29 endast ska tillämpas vid inresa. Av lydelsen av artikel 29.2 och 29.3 framgår att dessa bestämmelser endast avser inresor, men i artikel 29.1 används även formuleringen ”den fria rörligheten”.

¹ Dom av den 10 juli 2008, Jipa, C 33/07, EU:C:2008:396, och domarna av den 17 november 2011, Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, och Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749.

- 14 För det fall artikel 29.1 ska tolkas restriktivt, och denna artikel endast ska antas kunna tillämpas på inresa, frågar den hänskjutande domstolen sig huruvida artiklarna 29.1 och 27.1 ska läsas tillsammans, eller om det rör sig om två självständiga motiveringsgrunder, där artikel 27.1 i sig räcker för att motivera begränsningar av rätten till utresa.
- 15 Den hänskjutande domstolen frågar sig även huruvida en medlemsstat kan utfärda en allmän åtgärd som de aktuella bestämmelserna med stöd artiklarna 27.1 och 29.1 i direktiv 2004/38. Dessa tvivel kvarstår även för det fall artikel 27 skulle kunna åberopas för att begränsa rätten till in- och utresa med hänsyn till folkhälsan, såvitt denna artikel ska läsas tillsammans med artikel 29.1, men att det då endast är möjligt att antingen begränsa rätten till inresa för unionsmedborgare som inte är belgiska medborgare, eller rätten till inresa för medborgare i andra medlemsstater och unionsmedborgares rätt till utresa.
- 16 För det fall belgiska staten inte kan åberopa direktiv 2004/38 till stöd för att genom en allmän åtgärd begränsa rätten till in- och utresa av folkhälsoskäl, frågar den hänskjutande domstolen sig om en sådan inskränkning kan grundas på FEUF och/eller en allmän princip i unionsrätten.
- 17 Vad gäller förekomsten av en sådan allmän rättsprincip uppkommer enligt den hänskjutande domstolen frågan huruvida en medlemsstat mot bakgrund av exempelvis artikel 168.2 FEUF och/eller artikel 35 i Europeiska unionen stadga om de grundläggande rättigheterna, trots vad som föreskrivs i direktiv 2004/38 och den omständigheten att detta direktiv inte syftar till fullständig harmonisering, kan införa inskränkningar i rätten till in- och utresa med hänsyn till folkhälsan, såvitt dessa inskränkningar inte är uppenbart diskriminerande och proportionalitetsprincipen iaktas. En sådan princip skulle göra det möjligt för medlemsstaten att – såvitt detta inte är möjligt enligt artiklarna 27–30 i direktiv 2004/38 – med avvikelse från artiklarna 4.1 och 5.1 i direktiv 2004/38 utfärda en allmän, icke-diskriminerande och begränsande åtgärd, såvitt denna syftar till att uppfylla ett berättigat mål och innehåller en åtgärd som är lämplig och nödvändig för att nå det eftersträvade målet.

Fråga 2

- 18 Återinförandet av gränskontroll är föremål för vissa begränsningar i kodexen om Schengengränserna, varvid folkhälsa inte uttryckligen nämns som en av de grunder som kan motivera införandet av gränskontroll vid de inre gränserna. Den hänskjutande domstolen frågar sig därför även om en smittsam sjukdom i kristider kan likställas med ett hot mot allmän ordning och inrikes säkerhet i den mening som avses i artiklarna 23 a och 25 i kodexen om Schengengränsen, så att det på grundval av detta är möjligt att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna och utöka polisens befogenheter.
- 19 Den hänskjutande domstolen hänvisar till riktlinjerna av den 16 mars 2020, av vilka det framgår att medlemsstaterna på nytt får införa tillfälliga gränskontroller

om detta är motiverat med hänsyn till allmän ordning och inrikes säkerhet. Den hänskjutande domstolen ser emellertid inte ordalydelsen i dessa riktlinjer som en bekräftelse på att kommissionen ansåg att pandemin var skäl nog att av hänsyn till allmän ordning återinföra gränskontroll vid de inre gränserna, utan som en påminnelse om att det enligt kodexen om Schengengränserna råder anmälningsplikt vid införandet av gränskontroll vid de inre gränserna.

- 20 Den hänskjutande domstolen hänvisar även till ett förslag om ändring av kodexen för Schengengränsen som kommissionen nyligen har lagt fram, och enligt vilket artikel 23 a i kodexen ska ersättas så att polisiära befogenheter även kan utövas vid spridning av en smittsam sjukdom som riskerar att utvecklas till en epidemi. Mot bakgrund av tolkningen av de bestämmelser som är i fråga i förevarande mål har den hänskjutande domstolen två invändningar mot nämnda förslag. För det första frågar den hänskjutande domstolen sig om förslaget innebär att det införs en kompletterande begränsning av en frihet som inte kan tillämpas retroaktivt, eller om syftet är att införa en bestämmelse som förtydligar vad som redan gällde. I detta förslag klassificeras för det andra en viss folkhälsosituation som en situation som rör ”allmän ordning”, medan en identisk situation enligt direktiv 2004/38 dock tycks falla under en annan kategori, ”folkhälsa”.

ARBETSDOKUMENT