



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

5 декември 2023 година \*

„Преюдициално запитване — Директива 2004/38/ЕО — Членове 27 и 29 — Мерки, ограничаващи свободното движение на граждани на Съюза от съображения, свързани с общественото здраве — Мерки с общо приложение — Национална правна уредба, която предвижда забрана за излизане от националната територия за извършване на неналожителни пътувания до държави членки, класифицирани като зони с висок риск в контекста на пандемията от COVID-19, както и задължение за всяко пътуващо лице, което влиза на националната територия от една от тези държави членки, да се подложи на скринингов тест и да спазва карантина — Кодекс на шенгенските граници — Член 23 — Упражняване на полицейски правомощия в областта на общественото здраве — Ефект, равностоен на извършването на гранични проверки — Член 25 — Възможност за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници в контекста на пандемията от COVID-19 — Контрол, извършван в държава членка в рамките на мерки за забрана за преминаване на границите за извършване на неналожителни пътувания от или до държави от Шенгенското пространство, класифицирани като зони с висок риск в контекста на пандемията от COVID-19“

По дело C-128/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Нидерландскоезичен първоинстанционен съд Брюксел, Белгия) с акт от 7 февруари 2022 г., постъпил в Съда на 23 февруари 2022 г., в рамките на производство по дело

**Nordic Info BV**

срещу

**Belgische Staat,**

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, С. Lycourgos, Е. Regan, F. Biltgen и Z. Csehi, председатели на състави, J.-C. Bonichot, М. Safjan (докладчик), S. Rodin, P.G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún и M. Gavalec, съдии,

генерален адвокат: N. Emiliou,

\* Език на производството: нидерландски.

секретар: А. Lamote, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 януари 2023 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Nordic Info BV, от F. Emmerechts и R. Pockelé-Dilles, advocaten,
- за белгийското правителство, от M. Jacobs, C. Pochet и M. Van Regemorter, в качеството на представители, подпомагани от L. De Brucker, E. Jacobowitz и P. de Maeyer, advocaten,
- за румънското правителство, от M. Chicu и E. Gane, в качеството на представители,
- за норвежкото правителство, от V. Hauan, A. Hjetland, T. B. Leming, I. Thue и P. Wennerås, в качеството на представители,
- за швейцарското правителство, от L. Lanzrein и N. Marville-Dosen, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от E. Montaguti, J. Tomkin и F. Wilman, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 септември 2023 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на 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, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77 и поправка в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), както и на Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) 2017/2225 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 г. (ОВ L 327, 2017 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Кодексът на шенгенските граници“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Nordic Info BV, установено в Белгия дружество, и Belgische Staat (белгийската държава) във връзка с обезщетение на вредите, които това дружество твърди, че е претърпяло поради национални мерки, ограничаващи свободата на движение, приети по време на здравната криза, свързана с пандемията от COVID-19.

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

#### *Директива 2004/38*

3 Съображения 22, 25—27 и 31 от Директива 2004/38 гласят:

„(22) Договорът позволява да се налагат ограничения на правото на свободно движение и пребиваване от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. За да се осигури по-точно определение на обстоятелствата и процедурните гаранции, въз основа на които на граждани на Съюза и на членове на техните семейства може да се откаже разрешение да влязат или те могат да бъдат експулсирани, настоящата директива следва да замени Директива 64/221/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1964 г. за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основани на съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве [(ОВ 56, 1964 г., стр. 850)].

[...]

(25) Също така следва подробно да се регламентират процедурните гаранции, за да се осигури висока степен на защита на правата на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, в случай че им бъде отказано правото да влизат или да пребивават в друга държава членка, както и за да бъде спазен принципът, че всяко предприето от властите действие трябва да бъде надлежно обосновано.

(26) Във всички случаи гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, на които е било отказано разрешение да влязат или да пребивават в друга държава членка, следва да разполагат със съдебни процедури за обжалване.

(27) В унисон със съдебната практика на Съда на Европейските общности, която забранява на държавите членки да издават заповеди, забраняващи до живот достъпа до тяхната територия на лицата, попадащи в приложното поле на настоящата директива, следва да бъде потвърдено правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, на които е бил забранен достъпът до територията на държавата членка, да внесат нова молба след разумен срок, при всички случаи не по-късно от три години от изпълнението на окончателната заповед за забрана на достъпа до съответната територия.

[...]

(31) Настоящата директива спазва основните права и свободи и спазва принципите, признати по-конкретно от Хартата на основните права на Европейския съюз. В съответствие със забраната на дискриминацията, съдържаща се в Хартата, държавите членки следва да прилагат настоящата директива без дискриминация по отношение на бенефициентите на настоящата директива, основана на пол, раса,

цвет, етнически или социален произход, генетични белези, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение, увреждания, възраст или сексуална ориентация“.

4 Член 1 от Директива 2004/38 е озаглавен „Предмет“ и гласи следното:

„Настоящата директива определя:

- а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;
- б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;
- в) ограниченията, налагани на правата, посочени в букви а) и б), от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

5 Член 2 от тази директива е озаглавен „Определения“ и гласи:

„За целите на настоящата директива:

- 1) „Гражданин на Съюза“ означава лице, което има гражданство на държава членка;

[...]

- 3) „Приемаща държава членка“ означава държавата членка, в която гражданинът на Съюза се движи, за да упражни своето право на свободно движение и пребиваване“.

6 Член 3 от посочената директива е озаглавен „Бенефициенти“ и предвижда в параграф 1:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства така, както са определени в член 2, точка 2, които ги придружават или се присъединяват към тях“.

7 Член 4 от Директива 2004/38 е озаглавен „Право на излизане“ и предвижда следното:

„1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт и членовете на техните семейства, които не са граждани на държава членка и които притежават валиден паспорт, имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка.

2. По отношение на лицата, за които се прилага параграф 1, не следва да се изисква изходна виза или да се налага друго равностойно задължение.

3. В съответствие със своето законодателство държавите членки издават и подновяват на своите граждани карта за самоличност или паспорт, удостоверяващ националността им.

4. Паспортът следва да е валиден поне за всички държави членки и за страните, през които притежателят на паспорта трябва да премине, когато пътува между държавите членки. В случаите, когато законодателството на държавата членка не предвижда да се издават карти за самоличност, срокът на валидност на всички паспорти е не по-малък от пет години от момента на издаването или подновяването им“.

8 Съгласно член 5 от тази директива, който е озаглавен „Право на влизане“:

„1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт.

От гражданите на Съюза не следва да се изискват входни визи или да се налага равностойно задължение.

[...]

5. Държавата членка може да изиска от въпросното лице да докладва за присъствието си на нейна територия в рамките на разумен и недискриминационен срок. Неспазването на това изискване може да доведе до налагане на съразмерна и недискриминационна санкция на въпросното лице“.

9 Членове 6 и 7 от посочената директива, включени в глава III от нея, която се отнася до правото на пребиваване, са свързани съответно с правото на пребиваване до три месеца и с правото на пребиваване за повече от три месеца.

10 Глава VI от Директива 2004/38 урежда „[о]граничения[та] на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, и включва членове 27—33 от тази директива.

11 Член 27 от посочената директива е озаглавен „Общи принципи“ и гласи следното:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.

3. За да се установи дали въпросното лице представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност, при издаването на удостоверение за регистрация или при липса на система за регистрация, не по-късно от три месеца от датата на пристигане на въпросното лице на нейна територия или от датата на докладването за неговото/нейното присъствие на територията ѝ съгласно разпоредбите на член 5, параграф 5 или при издаването на картата за пребиваване, приемащата държава членка може, ако сметне това за важно, да поиска от държавата членка на произход на лицето и ако това е необходимо, от други държави членки да осигурят информация относно евентуално предишно полицейско досие, което въпросното лице може да има. Такива справки не са рутинна практика. Държавата членка на произход дава отговора си в срок от два месеца.

4. Държавата членка, която е издала паспорта или картата за самоличност, дава възможност на притежателя на документа, който е бил експулсиран от друга държава членка на основание, свързано с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, да влезе отново на нейна територия без всякакви формалности, дори ако документът вече не е валиден или гражданството на притежателя се оспорва“.

12 Член 29 от Директива 2004/38 е озаглавен „Обществено здраве“ и предвижда:

„1. Единствените заболявания, оправдаващи вземането на мерки, ограничаващи свободата на движение, са заболяванията с епидемичен потенциал, както са определени в съответните документи на Световната здравна организация [(СЗО)], и други инфекциозни или заразни паразитни заболявания, ако те са обект на защитни разпоредби, приложими по отношение на гражданите на приемащата държава членка.

2. Заболявания, настъпили след период от три месеца от датата на пристигането на лицето, не представляват основание за експулсиране от територията на страната.

3. Когато има сериозни индикации, че това е необходимо, държавите членки могат в срок от три месеца от датата на пристигане да изискат от лицата, притежаващи право на пребиваване, да преминат безплатно медицински преглед, за да се удостовери, че те не страдат от някое от състоянията, посочени в параграф 1. Такива медицински изследвания не могат да бъдат рутинна практика“.

13 Член 30 от тази директива е озаглавен „Уведомяване за решенията“ и гласи:

„1. Заинтересованите лица се уведомяват писмено за всяко решение, взето съгласно член 27, параграф 1, по такъв начин, че да могат да разберат съдържанието му и последствията му за тях.

2. Заинтересованите лица се информират точно и изчерпателно за съображенията, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, на които се основава взетото в техния случай решение, освен ако това не противоречи на интересите на държавната сигурност.

3. В уведомлението се посочва[т] съдът или административният орган, пред който заинтересованото лице може да обжалва, срокът за обжалване и ако това приложимо, разрешеният срок, в който лицето трябва да напусне територията на държавата членка. Освен в надлежно обосновани спешни случаи, разрешеният срок за напускане на територията на страната е не по-малък от един месец от датата на уведомлението“.

14 Съгласно член 31 от посочената директива, който е озаглавен „Процедурни гаранции“:

„1. На засегнатите лица се дава достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, административен път в приемащата държава членка или искане за преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

[...]

3. Процедурите за правна защита дават възможност да се разгледа законосъобразността на решението, както и да се проверят фактите и обстоятелствата, на които се основава предложената мярка. Те гарантират, че решението не е несъразмерно, особено с оглед на изискванията, постановени в член 28.

4. Държавите членки могат да забранят достъпа на въпросното лице до тяхната територия, докато трае процедурата за правна защита, но те не могат да попречат на лицето да представи своята защита лично, освен в случаите, когато неговото/нейното появяване може да причини сериозно нарушаване на обществения ред или обществената сигурност или когато обжалването касае отказ на разрешение за влизане на територията на страната“.

15 Член 32 от същата директива е озаглавен „Срок на действие на заповедите за забрана на достъп“ и предвижда:

„1. Лицата, на които е бил забранен достъп до страната от съображения, свързани с обществения ред[,] обществената сигурност [или общественото здраве], могат да подадат молба за вдигане на забраната за достъп след разумен период от време, в зависимост от обстоятелствата и при всички случаи след три години от изпълнението на окончателната заповед за забрана на достъпа, валидно приета в съответствие със законодателството на Общността, като излагат мотиви, показващи, че е настъпила съществена промяна в обстоятелствата, които са дали основание за решението за забраната на достъп.

Засегнатата държава членка се произнася по тази молба в срок от шест месеца от подаването ѝ.

2. Лицата, посочени в параграф 1, няма да имат право да влизат на територията на въпросната държава членка, докато се разглежда тяхната молба“.

*Кодексът на шенгенските граници*

16 Съображения 2 и 6 от Кодекса на шенгенските граници гласят:

„(2) Приемането на мерки съгласно член 77, параграф 2, буква д) [ДФЕС] с оглед премахването на всякакви проверки на лица, които пресичат вътрешните граници, е част от целите на [Европейския съюз] за създаване на пространство без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на лица, както е определено в член 26, параграф 2 от ДФЕС.

[...]

„(6) Граничният контрол е от интерес не само за държавата членка, на чиято външна граница той се извършва, но така също за всички държави членки, които са премахнали вътрешния граничен контрол. Граничният контрол трябва да помогне в борбата с незаконната имиграция и трафика на хора и да предотврати всяка заплаха за вътрешната сигурност на държавите членки, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения“.

17 Член 1 от този кодекс е озаглавен „Предмет и принципи“ и гласи:

„Настоящият регламент предвижда премахването на граничен контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите членки на Съюза.

Той установява правила за граничния контрол на лица, които пресичат външните граници на държавите членки на Съюза“.

18 Член 2, точки 1, 8, 10—12 и 21 от посочения кодекс дава определение на следните понятия:

„По смисъла на настоящия регламент се прилагат следните определения:

1) „вътрешни граници“ означава:

- а) общите сухопътни граници, включително реки и езера, на държавите членки;
- б) летищата на държавите членки за вътрешни полети;
- в) морски, речни и езерни пристанища на държавите членки за редовни вътрешни фериботни превози;

[...]

8) „гранично-пропускателен пункт“ означава всеки пропускателен пункт, който е определен от компетентните органи за преминаване на външните граници;

[...]

10) „граничен контрол“ означава дейност, извършвана на границата, в съответствие със и за целите на настоящия регламент в отговор изключително на намерение за преминаване на границата или акта на преминаване на тази граница независимо от какви съображения, и се състои в гранични проверки и наблюдение на границата;

11) „гранични проверки“ означава проверките, извършвани на гранично-пропускателните пунктове, за да гарантират, че лицата, включително превозните им средства и предметите в тяхно владение, могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане;

12) „наблюдение на границата“ означава наблюдението на граници между гранично-пропускателни пунктове и наблюдението на гранично-пропускателни пунктове извън определеното работно време с цел недопускане заобикалянето на гранични проверки;

[...]



21) „заплаха за общественото здраве“ означава всяка болест с епидемичен потенциал съгласно определението на международните здравни регламенти на [СЗО] и други инфекциозни болести или заразни паразитни болести, ако са предмет на защитни разпоредби, които важат за граждани на държавите членки“.

19 Член 3 от същия кодекс е озаглавен „Обхват“ и гласи:

„Настоящият регламент се прилага за всяко лице, което пресича вътрешна или външна граница на държавите членки, без да се засягат:

а) правата на лица, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на Съюза;

б) правата на бежанци и лица, които търсят международна закрила, по-специално по отношение на забраната за връщане“.

20 Член 6, параграф 1, буква д) от Кодекса на шенгенските граници предвижда по-специално, че гражданите на трети страни, които желаят да влязат на територията на държава членка, като преминават външна граница, не трябва да се смятат за лица, които могат да бъдат заплаха за общественото здраве.

21 В рамките на контрола на външните граници член 8, параграфи 2 и 3 от този кодекс по същество изисква да се провери дали лицата, които се ползват от правото на свободно движение съгласно правото на Съюза, както и гражданите на трети страни, не се считат по-специално за заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност или общественото здраве.

22 Член 22 от посочения кодекс е озаглавен „Преминаване на вътрешни граници“ и гласи:

„Вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство“.

23 Член 23 от същия кодекс е озаглавен „Проверки на територията“ и гласи:

„Отсъствието на граничен контрол на вътрешните граници не накърнява:

а) упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки; това важи също така за граничните зони. По смисъла на първото изречение упражняването на полицейски правомощия не може, по-специално, да се смята за равностойно на упражняването на гранични проверки, когато полицейските мерки:

i) нямат за цел граничен контрол,

ii) се основават на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят, по-специално, да се противопоставят на презграничната престъпност,

iii) са планирани и изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници;

iv) са извършени въз основа на [внезапни] проверки [...];

[...]“.

24 Член 25 от Кодекса на шенгенските граници е озаглавен „Обща рамка за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници“ и предвижда:

„1. В случай че в пространството без граничен контрол на вътрешните граници съществува сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в държава членка, тази държава членка може по изключение да въведе повторно граничен контрол на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници за ограничен срок, ненадвишаващ 30 дни, или за предполагаемия период на сериозната заплаха, ако неговата продължителност надхвърля 30 дни. Обхватът и продължителността на временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници не излизат извън рамките на строго необходимото в отговор на сериозната заплаха.

2. Граничен контрол на вътрешните граници се въвежда повторно само като крайна мярка и в съответствие с членове 27, 28 и 29. Критериите, посочени съответно в членове 26 и 30, се вземат предвид във всеки случай, когато се предвижда вземане на решение за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно съответно член 27, 28 или 29.

3. В случай че сериозната заплаха за обществения ред или за вътрешната сигурност в съответната държава членка продължава след изтичане на срока, предвиден в параграф 1 от настоящия член, същата държава членка може да удължи прилагането на граничен контрол на вътрешните си граници при спазване на критериите, посочени в член 26, и в съответствие с член 27, на същите основания като посочените в параграф 1 от настоящия член и като се вземат предвид всички нови елементи, за срокове от не повече от 30 дни, които могат да бъдат подновявани.

4. Общата продължителност на повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, включително всякакви удължавания, предвидени в параграф 3 от настоящия член, не надхвърля шест месеца. При извънредни обстоятелства, съгласно посоченото в член 29, общата продължителност може да бъде удължена до максималния срок от две години, в съответствие с параграф 1 от същия член“.

25 Членове 26—28 от този кодекс, които са озаглавени съответно „Критерии за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници“, „Процедура за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съгласно член 25“ и „Специална процедура при случаи, които изискват незабавни действия“, предвиждат материалните и процедурните условия, които държавите членки трябва да спазват, за да могат временно да въведат повторно граничен контрол на вътрешните граници съгласно член 25 от посочения кодекс.

*Препоръка (ЕС) 2020/912*

- 26 Препоръка (ЕС) 2020/912 на Съвета от 30 юни 2020 година относно временното ограничение на неналожителните пътувания в [Европейския съюз] и възможното премахване на това ограничение (ОВ L 208I, 2020 г., стр. 1) съдържа приложение II, чието съдържание е следното:

„Специфични категории пътуващи с ключови функции или нужди от първостепенно значение:

- i. здравни специалисти, научни работници в областта на здравеопазването и специалисти в областта на грижите за възрастни хора;
- ii. погранични работници;
- iii. сезонни работници в селското стопанство;
- iv. транспортни работници;
- v. дипломати, служители на международни организации и лица, поканени от международни организации, чието физическо присъствие е необходимо за доброто функциониране на тези организации, военнослужещи и хуманитарни работници и служители в областта на гражданската защита при изпълнение на техните функции;
- vi. транзитно преминаващи пътници;
- vii. пътници, които пътуват по наложителни семейни причини;
- viii. моряци;
- ix. лица, нуждаещи се от международна закрила, или по други хуманитарни причини;
- x. граждани на трети държави, пътуващи с цел обучение;
- xi. висококвалифицирани работници от трети държави, ако работата им е необходима от икономическа гледна точка и не може да бъде отложена или осъществена от чужбина“.

***Белгийското право***

- 27 Член 18 от Ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Министерски указ за установяване на спешни мерки с цел ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19) от 30 юни 2020 г. (Belgisch Staatsblad, 30 юни 2020 г., стр. 48715), изменен с член 3 от Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Министерски указ за изменение на Министерския указ от 30 юни 2020 г. за установяване на спешни

мерки с цел ограничаване на разпространението на коронавируса COVID-19) от 10 юли 2020 г. (Belgisch Staatsblad, 10 юли 2020 г., стр. 51609) (наричан по-нататък „измененият министерски указ“), предвижда:

„§1. Забраняват се пътуванията до и от Белгия, които не са от първостепенна важност.

§2. Чрез дерогация от параграф 1 и без да се засяга член 20, се разрешава:

1° пътуване от Белгия до всички държави от Европейския съюз и от Шенгенското пространство и до Обединеното кралство, както и пътуване до Белгия от тези държави, с изключение на териториите, обозначени като червени зони, списъкът с които е публикуван на уебсайта на Федералната публична служба на външните работи;

[...]“.

28 Член 22 от изменения министерски указ предвижда:

„Наказанията, предвидени в член 187 от Закона от 15 май 2007 г. за гражданската сигурност, се налагат за нарушения на разпоредбите на следните членове:

[...]

– членове 11, 16, 18, 19 и 21а“.

29 Член 187 от Закона от 15 май 2007 г. за гражданската сигурност (Belgisch Staatsblad, 31 юли 2007 г.) предвижда:

„Умишленото неспазване или неспазването поради небрежност на мерките, постановени на основание член 181, параграф 1 и член 182, се наказват съвременно с лишаване от свобода от осем дни до три месеца и глоба от двадесет и шест до петстотин евро или само с едно от тези наказания.

Министърът или, когато е приложимо, кметът или полицейският началник на района може освен това да разпорежи служебно изпълнение на посочените мерки за сметка на нарушителите или лицата, които не изпълняват задълженията си“.

30 Освен това от преписката, с която разполага Съдът, е видно, че неналожителните пътувания, посочени в член 18 от изменения министерски указ, са дефинирани като пътувания, които не са наложителни пътувания, като последните са посочени в „Често задавани въпроси“ и са достъпни на уебсайта [info-coronavirus.be](http://info-coronavirus.be), и съответстват на списъка на наложителните пътувания, съдържащ се в Препоръка 2020/912.

31 От преписката е видно също, че всеки пътник, пристигащ от червена зона като посочената в член 18 от изменения министерски указ, трябва да се подложи на тестване и да спазва карантина. Това задължение е предвидено в разпоредби, приети от Фламандския регион, Валонския регион, регион Брюксел-столица и немскоезичната общност.

## Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 32 На 11 март 2020 г. СЗО квалифицира епидемията от коронавирус COVID-19 като пандемия, преди на 16 март 2020 г. да повиши до максимум равнището на заплахата, свързана с тази пандемия.
- 33 В този контекст на 10 юли 2020 г. Кралство Белгия приема член 18 от изменения министерски указ, за да забрани неналожителните пътувания от или до Белгия, от една страна, и държавите от Съюза и от Шенгенското пространство, както и Обединеното кралство, от друга страна, доколкото тези държави са обозначени като „червени зони“ с оглед на епидемиологичната обстановка в тях или нивото на ограничителните санитарни мерки, приети от техните органи. Освен това всеки пътник, пристигащ от такава държава, класифицирана като червена зона, трябва в Белгия да се подложи на скринингови тестове и да спазва карантина. Списъкът на държавите, обозначени като червени зони, е можел да бъде разгледан за първи път на 12 юли 2020 г. на уебсайта на Федералната публична служба на външните работи. Швеция е била сред държавите, класифицирани като червена зона.
- 34 Според собствените си изявления Nordic Info, туристическа агенция, специализирана за пътувания до и от Скандинавия, за да се съобрази с белгийската правна уредба, отменя всички предвидени пътувания от Белгия до Швеция през летния сезон. Освен това Nordic Info твърди, че е предприело мерки, за да информира и окаже съдействие на пътниците, които се намират в Швеция, да се завърнат в Белгия.
- 35 На 15 юли 2020 г. списъкът, посочен в точка 33 от настоящото решение, е актуализиран и Швеция е класифицирана като оранжева зона, което означава, че пътуванията до и от тази държава вече не са забранени, а само не са препоръчителни, и че за влизането на пътници от тази държава на белгийска територия се прилагат други правила.
- 36 Тъй като счита, че белгийската държава е допуснала грешки при изготвянето на изменения министерски указ, Nordic Info предявява иск пред запитващата юрисдикция *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Нидерландскоезичен първоинстанционен съд Брюксел, Белгия), като иска обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпяло поради въвеждането и впоследствие изменението на цветните кодове, предвидени в този министерски указ. Белгийската държава от своя страна моли искът да бъде отхвърлен като неоснователен.
- 37 По-конкретно, Nordic Info изтъква по-специално, че белгийската държава е нарушила, от една страна, Директива 2004/38, както и националните разпоредби, транспониращи членове 27—31 от тази директива, и от друга страна, Кодекса на шенгенските граници.
- 38 Що се отнася до твърдението за нарушение на Директива 2004/38, запитващата юрисдикция отбелязва, че макар при описанието на претърпените от него вреди и в доводите си Nordic Info да визира общо забраната за излизане от белгийска територия, наложена на белгийските граждани и на пребиваващите в Белгия граждани на Съюза, които не са белгийски граждани, както и на членовете на семействата на тези лица, и забраната за влизане на тази територия, наложена на всички граждани на Съюза, независимо дали са белгийски граждани или не, както и на членовете на техните семейства, това дружество оспорва обаче единствено законосъобразността, от една страна, на посочената по-горе забрана за излизане и от друга страна, на ограниченията на правото на влизане на посочената територия, наложени на гражданите на Съюза, които не са белгийски

граждани, и на членовете на техните семейства, така както те са материализирани чрез задължението им при влизането им на същата територия да се подложат на скринингови тестове и да спазват карантина.

- 39 В този контекст следвало да се изясни дали член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от тази директива трябва да се тълкуват във връзка един с друг, което би позволило да се обосноват само ограничения на правото на влизане по съображения, свързани с общественото здраве, или напротив, тези две разпоредби съдържат самостоятелни основания, така че първата от посочените разпоредби сама по себе си е достатъчна, за да обоснове ограничения както на правото на влизане, така и на правото на излизане, поради такива съображения.
- 40 Независимо от възприетото тълкуване на член 27, параграф 1 и на член 29, параграф 1 от Директива 2004/38, запитващата юрисдикция иска също да се установи дали въз основа на тези разпоредби държава членка може под формата на акт с общо приложение да приеме недискриминационна мярка като въведената с член 18 от изменения министерски указ. Такава възможност можела да се изведе от констатацията, че основанието, свързано с общественото здраве, не е възпроизведено в член 27, параграф 2 от тази директива, а е разгледано отделно в член 29 от посочената директива.
- 41 Ако отговорът на последния въпрос е отрицателен, запитващата юрисдикция иска да се установи дали такова общо недискриминационно ограничение може да бъде основано на членове 20 и 21 ДФЕС и/или на общ принцип на правото на Съюза, при спазване на принципа на пропорционалност, за да се постигне законната цел за борба с пандемията.
- 42 В рамките на твърдението си за нарушение на Кодекса на шенгенските граници Nordic Info изтъква, че като предвижда, че ограниченията на правото на излизане и на правото на влизане могат да се контролират и изпълняват служебно от компетентните белгийски органи и тяхното неспазване може да бъде санкционирано от тези органи, измененият министерски указ води до повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници в нарушение на член 25 и сл. от този кодекс. Всъщност тези разпоредби позволявали временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници само в случай на сериозна заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност, а не в случай на сериозна заплаха за общественото здраве.
- 43 Освен това Nordic Info поддържа, че мерките, произтичащи от изменения министерски указ, не могат да се разглеждат като попадащи в обхвата на член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници, тъй като в случая упражняването на полицейски правомощия от компетентните белгийски органи имало ефект, равностоен на гранични проверки, и че при всички положения това правомощие можело да се упражнява само в областта на обществената сигурност, но не и в областта на общественото здраве.
- 44 Запитващата юрисдикция обаче иска да се установи дали с оглед на доводите, изтъкнати пред нея от белгийската държава, заразно заболяване по време на криза може да бъде приравнено на заплаха за обществения ред или обществената/вътрешната сигурност по смисъла на членове 23 и 25 от Кодекса на шенгенските граници, така че в такава ситуация упражняването на полицейските правомощия и повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници да са възможни въз основа съответно на всяка от тези разпоредби.

45 При тези обстоятелства *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Нидерландскоезичен първоинстанционен съд Брюксел) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли членове 2, 4, 5, 27 и 29 от [Директива 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 [изменения министерски указ], 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 [изменения министерски указ]), 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?“.

## **По преюдициалните въпроси**

### ***По първия въпрос***

- 46 Съгласно постоянната съдебна практика, в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени (решение от 15 юли 2021 г., *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597, т. 31).
- 47 В случая следва да се отбележи, първо, че като се има предвид фактът, че от една страна, според обясненията на запитващата юрисдикция *Nordic Info* основава иска си за обезщетение на вредите, които твърди, че е претърпяло във връзка с пътувания, организирани между Белгия и Швеция, и че от друга страна, първият въпрос се отнася до разглежданата в главното производство белгийска правна уредба само доколкото се отнася

до гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, за отговора на този въпрос не следва да се взема предвид фактът, че освен държавите — членки на Съюза, тази правна уредба се отнася до държавите от Шенгенското пространство, които не са негови членове.

- 48 Второ, макар в първия въпрос запитващата юрисдикция да споменава член 2 от Директива 2004/38, следва все пак да се отбележи, че тълкуването на тази разпоредба, в която само се дефинират понятията, използвани в тази директива, само по себе си не е необходимо, за да се отговори на този въпрос.
- 49 При тези обстоятелства следва да се приеме, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали членове 27 и 29 във връзка с членове 4 и 5 от Директива 2004/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба с общо приложение на държава членка, която от съображения, свързани с общественото здраве, насочени към борбата с пандемията от COVID-19, от една страна, забранява на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, независимо от тяхното гражданство, да извършват неналожителни пътувания от тази държава членка до други държави членки, класифицирани от нея като зони с висок риск въз основа на ограничителните санитарни мерки или епидемиологичната обстановка в тези други държави членки, и от друга страна, налага на гражданите на Съюза, които не са граждани на посочената държава членка, задължението да се подложат на скринингови тестове и да спазват карантина, когато влизат на територията на същата държава членка от една от посочените други държави членки.
- 50 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, който се намира в глава VI от тази директива, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, и който конкретизира член 1, буква в) от същата директива, при спазване на разпоредбите на тази глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза или на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, при условие че не се прави позоваване на тези съображения за икономически цели.
- 51 В член 29, параграф 1 от посочената директива, посветен по-специално на мерките, ограничаващи свободата на движение на основания, свързани с общественото здраве, се уточнява, че само някои заболявания, а именно заболяванията с епидемичен потенциал, както са определени в съответните документи на СЗО, както и други инфекциозни или заразни паразитни заболявания, могат да обосноват такива мерки, при условие че тези заболявания в приемащата държава са обект на защитни разпоредби, приложими по отношение на гражданите на приемащата държава членка, тоест в съответствие с член 2, точка 3 от същата директива — държавата членка, в която гражданинът на Съюза се движи, за да упражни своето право на свободно движение и пребиваване.
- 52 Що се отнася, на първо място, до заболяванията, които на основание член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директива 2004/38 могат да обосноват мерките, ограничаващи свободата на движение от съображения, свързани с общественото здраве, от текста на тези две разпоредби следва, че държава членка може, за неикономически цели и при спазване на условията, предвидени в глава VI от тази директива, да приеме такива мерки единствено поради някои заболявания, които са обект на защитни разпоредби, приложими по



отношение на собствените ѝ граждани, а именно заболяванията с епидемичен потенциал, както са определени в съответните документи на СЗО, или други инфекциозни или заразни паразитни заболявания.

- 53 В този контекст държава членка може *a fortiori*, на основание на посочените разпоредби, да приеме мерки, ограничаващи свободата на движение в отговор на заплахата, свързана с инфекциозно заразно заболяване с пандемичен характер, признат от СЗО.
- 54 В делото по главното производство от преписката, с която разполага Съдът, е видно, че мерките, съдържащи се в член 18 от изменения министърски указ, както и посочените в точка 31 от настоящото решение, са приети не за икономически цели, а с цел да се избегне разпространението на територията на съответната държава членка на инфекциозното заразно заболяване на COVID-19, което СЗО е квалифицирала като пандемия на 11 март 2020 г. и все още е било квалифицирано като пандемия през разглеждания в главното производство период. Освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, изглежда също, че тези мерки са се вписвали в съвкупност от мерки, които имат за цел към момента на настъпване на фактите по главното производство да защитят населението на тази държава членка от разпространението на това заболяване на националната територия. Така, при това условие, такова заболяване, изглежда, отговаря на условията, посочени в член 29, параграф 1 от Директива 2004/38, за да обоснове мерки, ограничаващи свободното движение от съображения, свързани с общественото здраве.
- 55 Що се отнася, на второ място, до правата, които могат да бъдат засегнати от мерките, ограничаващи свободата на движение, които попадат в приложното поле на членове 27—32 от Директива 2004/38, от една страна, от тълкуването на член 1, буква а) във връзка с членове 4 и 5 от Директива 2004/38, както и на членове 20 и 21 ДФЕС, които тази директива прилага, следва, че „свободата на движение“ включва правото на напускане на територията на дадена държава членка, за да се отиде в друга държава членка („право на излизане“), както и правото на допускане на територията на дадена държава членка („право на влизане“).
- 56 В това отношение следва да се уточни, както посочва генералният адвокат в точка 61 от заключението си, че съгласно ясният си текст, в който изрично се споменава „свобода на движение“, член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директива 2004/38 обхващат двата елемента на тази свобода, а именно правото на влизане и правото на излизане по смисъла на членове 4 и 5 от тази директива (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2012 г., Бянков, C-249/11, EU:C:2012:608, т. 30—36 и цитираната съдебна практика). Следователно нито фактът, че тези членове 27 и 29 попадат в глава VI от посочената директива, която е озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, нито фактът, че член 29, параграфи 2 и 3 от същата директива е посветен по-конкретно на ограниченията на правото на влизане, не могат да доведат до ограничаване на приложното поле на член 27, параграф 1 и на член 29, параграф 1 от Директива 2004/38 само до единия елемент на свободното движение, отнасящ се до правото на влизане.
- 57 Това важи в още по-голяма степен, тъй като ограниченията на правото на влизане и на правото на пребиваване от съображения, свързани с общественото здраве, биха могли да се окажат неефективни, ако не могат да бъдат наложени съответни ограничения на правото на излизане. В такъв случай целта, преследвана с член 27, параграф 1 и член 29,

параграф 1 от Директива 2004/38, а именно да се позволи на държавите членки да ограничат в границите и условията, предвидени в тази директива, свободното движение, за да се предотврати, ограничи или спре разпространението или рискът от разпространение на заболяване, за което се прилага втората от тези разпоредби, би могла да бъде застрашена в зависимост от обстоятелствата.

- 58 От друга страна, от практиката на Съда следва, че за „ограничения“ на свободното движение на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства трябва да се считат всички мерки, които забраняват, затрудняват или правят по-малко привлекателно упражняването на тази свобода (вж. по аналогия решения от 12 юли 2012 г., Комисия/Испания, C-269/09, EU:C:2012:439, т. 54 и цитираната съдебна практика, и от 21 декември 2016 г., Комисия/Португалия, C-503/14, EU:C:2016:979, т. 40).
- 59 При тези обстоятелства мерките, ограничаващи свободата на движение, които държава членка може да приеме от съображения, свързани с общественото здраве на основание член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директива 2004/38, не обхващат само общи или частични забрани за влизане или за излизане от националната територия, като например забрана за излизане от тази територия за извършване на неналожителни пътувания. Може да става въпрос *a fortiori* и за мерки, които затрудняват или правят по-малко привлекателно правото на съответните лица да влязат на посочената територия или да излязат от нея, като например задължение за пътуващите, които влизат на територията, да се подложат на скринингови тестове и да спазват карантина.
- 60 Що се отнася, на трето място, до лицата, по отношение на които могат да бъдат приети мерки, ограничаващи свободата на движение, въз основа на Директива 2004/38, следва да се припомни, че тази директива урежда условията за излизане от територията на дадена държава членка не само на гражданите на други държави членки, но и на гражданите на тази държава членка (вж. в този смисъл решение от 4 октомври 2012 г., Бянков, C-249/11, EU:C:2012:608, т. 30 и 32). За сметка на това тя урежда условията за влизане на територията на държава членка само на граждани на други държави членки (вж. по-специално решение от 6 октомври 2021 г., А (Преминаване на граници със спортна лодка), C-35/20, EU:C:2021:813, т. 67—69).
- 61 В настоящия случай категориите лица, посочени от запитващата юрисдикция в първия ѝ въпрос, що се отнася съответно до забраната за излизане от територията на съответната държава членка и ограниченията за влизане на тази територия, попадат в персоналният обхват на Директива 2004/38.
- 62 На четвърто място, що се отнася до формата на мерките, ограничаващи свободата на движение, които могат да бъдат приети на основание на Директива 2004/38 от съображения, свързани с общественото здраве, следва да се отбележи, че както член 27, параграф 1, така и член 29, параграф 1 от тази директива допускат такива мерки да бъдат приети под формата на акт с общо приложение.
- 63 Всъщност, като се има предвид, че нито една от тези две разпоредби, за разлика от член 27, параграф 2 от посочената директива, не споменава, че ограниченията на тази свобода трябва „да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице“ и че всеки мотив за такива ограничения не трябва да бъде „изолиран[...] от конкретния случай“, налага се изводът, че ограничения на посочената свобода, обосновани от съображения,

свързани с общественото здраве, в зависимост от обстоятелствата, и по-специално от здравната ситуация, могат да бъдат приети под формата на акт с общо приложение, отнасящ се без разлика до всяко лице, което се намира в положение, визирано от този акт.

- 64 Това тълкуване се потвърждава от факта, че заболяванията, попадащи в обхвата на член 29, параграф 1 от Директива 2004/38, които единствено могат да обосноват мерките, ограничаващи свободата на движение, приети въз основа на тази директива, поради самите си характеристики могат да засегнат цялото население, независимо от индивидуалното поведение.
- 65 На пето място, що се отнася до условията и гаранциите, с които трябва да бъдат придружени мерките, ограничаващи свободата на движение, приети въз основа на Директива 2004/38, първо, следва да се отбележи, че съгласно член 27, параграф 1 от тази директива държавата членка, която приема такива мерки от съображения, свързани с общественото здраве, е длъжна да спазва разпоредбите на глава VI от посочената директива, а именно по-специално членове 30—32 от нея.
- 66 Вярно е, че използваните в членове 30—32 термини и изрази се отнасят до ограничителни мерки, приети под формата на индивидуално решение.
- 67 Както обаче посочва генералният адвокат в точки 73 и 115 от заключението си, предвидените в посочените членове 30—32 условия и гаранции трябва да се прилагат и в случай на ограничителни мерки, приети под формата на акт с общо приложение.
- 68 В това отношение следва да се отбележи, че съображения 25—27 от Директива 2004/38, които отразяват членове 30—32 от нея, излагат принципите и основанията, които са залегнали в основата на условията и гаранциите, посочени в тези разпоредби. Така в съображение 25 от тази директива се посочва, че тези условия и гаранции имат за цел да се осигури, от една страна, висока степен на защита на правата на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, в случай че им бъде отказано правото да влизат или да пребивават в друга държава членка, и от друга страна, „да бъде спазен принципът, че всяко предприето от властите действие трябва да бъде надлежно обосновано“. В този контекст в съображения 26 и 27 от посочената директива се уточнява, че „[в]ъв всички случаи“ трябва да има възможност за съдебни процедури за обжалване и че съгласно практиката на Съда винаги трябва да е възможно преразглеждане на заповеди, забраняващи достъпа до територията на държава членка, с оглед на вдигането им.
- 69 Така тези съображения потвърждават, че когато държава членка приеме мерки, ограничаващи свободата на движение от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, като прилага акт на Съюза като Директива 2004/38, тя трябва по-специално да се съобрази, първо, с принципа на правна сигурност, който изисква правните норми да бъдат ясни и точни и прилагането им да бъде предвидимо за правните субекти, за да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които им налага съответната правна уредба, и да имат възможност да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения, и да действат съобразно с тях (вж. в този смисъл решения от 21 март 2019 г., *Unareti*, C-702/17, EU:C:2019:233, т. 34 и цитираната съдебна практика, и от 17 ноември 2022 г., *Avicarvil Farms*, C-443/21, EU:C:2022:899, т. 46 и цитираната съдебна практика). Второ, тази държава членка трябва да се съобрази с общия принцип на правото на Съюза относно добрата администрация, който предвижда по-специално задължението да се мотивират

приетите от националните органи актове и решения (решение от 7 септември 2021 г., *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, т. 120 и цитираната съдебна практика). Трето и в съответствие с член 51, параграф 1 от Хартата на основните свободи (наричана по-нататък „Хартата“), тази държава членка трябва да зачита правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47, първа алинея от нея, който предвижда по-специално правото на достъп до съд, който е компетентен да осигури спазването на правата, гарантирани от правото на Съюза, и за тази цел да разгледа всички релевантни правни и фактически въпроси за разрешаването на спора (решение от 6 октомври 2020 г., *État luxembourgeois* (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област), C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:795, т. 66 и цитираната съдебна практика).

- 70 По този начин всички условия и гаранции, предвидени в членове 30—32 от Директива 2004/38, представляват прилагане на принципа на правната сигурност, на принципа на добра администрация и на правото на ефективни правни средства за защита, които важат за ограничителни мерки, приети както под формата на индивидуални решения, така и под формата на актове с общо приложение. В този контекст и след като, както следва от точка 62 от настоящото решение, член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от тази директива позволяват на държавите членки да приемат мерки, ограничаващи свободата на движение, от съображения, свързани с общественото здраве, под формата на акт с общо приложение, фактът, че членове 30—32 съдържат термини и изрази, които се отнасят до такива мерки, приети под формата на индивидуално решение, не може нито да постави под въпрос приложното поле на член 27, параграф 1 и на член 29, параграф 1 от посочената директива, нито да означава, че те не могат да се прилагат за ограничителни мерки, приети под формата на акт с общо приложение.
- 71 При тези условия най-напред следва да се приеме, че в приложение на член 30, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38 всеки акт с общо приложение, с който се въвеждат мерки, ограничаващи свободата на движение от съображения, свързани с общественото здраве, трябва да бъде доведен до знанието на обществеността в рамките на официално публикуване от държавата членка, която го приема, и чрез достатъчно официално медийно представяне, така че съдържанието и последиците на този акт да могат да бъдат разбрани, както и точните и пълни съображения, свързани с общественото здраве, изтъкнати в подкрепа на посочения акт, и да бъдат уточнени способите и сроковете за обжалването му.
- 72 По-нататък, за да спазва процедурните гаранции, посочени в член 31 от тази директива, актът с общо приложение трябва да може да бъде оспорен в рамките на процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, по административен път. В това отношение следва да се уточни, че когато националното право не позволява на лицата, попадащи в обхвата на положение, определено по общ начин от този акт, да оспорват пряко валидността на такъв акт в рамките на самостоятелна жалба, то трябва най-малкото да предвижда, както изглежда в настоящия случай, възможността за инцидентно оспорване на тази валидност в рамките на жалба, чийто изход зависи от нея.
- 73 Освен това от член 30, параграф 3 от посочената директива следва, че обществеността трябва да бъде информирана или в самия акт, или чрез леснодостъпни официални, безплатни публикации или уебсайтове за съда или административния орган, пред който евентуално може да се оспори актът с общо приложение, както и за съответните срокове за обжалване.

- 74 Второ, както е посочено в съображение 31 от Директива 2004/38, държавите членки трябва да прилагат тази директива при спазване на прогласения в Хартата принцип за забрана на дискриминацията. В делото по главното производство от преписката, с която разполага Съдът, не се установява, а нито една от страните не го твърди в хода на производството пред него, че разглежданите в главното производство ограничителни мерки са приети или приложени в нарушение на този принцип.
- 75 На шесто и последно място, член 31, параграфи 1 и 3 от Директива 2004/38 предвижда, че засегнатите лица трябва да имат достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, по административен път в приемащата държава членка, за да оспорят, по-специално, пропорционалността на решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с общественото здраве.
- 76 Така от тези разпоредби следва, че всяка мярка, ограничаваща свободата на движение, приета от съображения, свързани с общественото здраве, на основание член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директива 2004/38, трябва да бъде пропорционална. Това изискване произтича и от постоянната практика на Съда, съгласно която държавите членки са длъжни да спазват принципа на пропорционалност, който е общ принцип на правото на Съюза, когато прилагат акт на Съюза като Директива 2004/38 (вж. в този смисъл решение от 8 март 2022 г., *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Директен ефект), C-205/20, EU:C:2022:168, т. 31).
- 77 Изискването за пропорционалност налага конкретно да се провери дали мерки като разглежданите в главното производство, първо, са подходящи за постигането на преследваната цел от общ интерес, в случая закрилата на общественото здраве, второ, са ограничени до строго необходимото, в смисъл че тази цел не би могла разумно да се постигне също толкова ефикасно с други средства, които засягат в по-малка степен гарантираните на съответните лица права и свободи, и трето, не са непропорционални спрямо посочената цел, което налага по-конкретно да се съпоставят значението на целта и тежестта на намесата в тези права и свободи (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2022 г., *Orde van Vlaamse Valies* и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 78 За да се прецени дали държава членка е спазила принципа на пропорционалност в областта на общественото здраве, следва да се вземе предвид обстоятелството, че здравето и животът на хората се нареждат на първо място сред ценностите и интересите, защитавани от Договора за функционирането на ЕС, и че държавите членки следва да решат до какво равнище възнамеряват да осигурят закрилата на общественото здраве и по какъв начин трябва да се достигне това равнище. Тъй като посоченото равнище може да бъде различно в различните държави членки, на последните следва да се признае свобода на преценка. Следователно фактът, че дадена държава членка налага правила, които не са така строги като приложимите в друга държава членка, не може да означава, че последните правила са непропорционални (вж. в този смисъл решения от 25 октомври 2018 г., *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, т. 42 и цитираната съдебна практика, и от 10 март 2021 г., *Ordine Nazionale dei Biologi* и др., C-96/20, EU:C:2021:191, т. 36 и цитираната съдебна практика).
- 79 От практиката на Съда следва също, че когато има несигурност относно съществуването на рискове за здравето на хората или относно тяхната значимост, държавите членки трябва да имат възможност, по силата на принципа на предпазните мерки, да вземат мерки за защита, без да се налага да изчакат пълното доказване на наличието на тези рискове. По-специално,

държавите членки трябва да могат да вземат мерки, които могат да намалят, доколкото е възможно, даден риск за общественото здраве (вж. в този смисъл решения от 1 март 2018 г., *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, т. 65 и цитираната съдебна практика, и от 19 ноември 2020 г., *B S и C A (Търговия с канабидиол (CBD))*, C-663/18, EU:C:2020:938, т. 90).

- 80 Освен това, когато приемат ограничителни мерки от съображения, свързани с общественото здраве, държавите членки трябва да могат да представят подходящи доказателства, да установят, че действително са извършили анализ на подходящия характер, на необходимостта и на пропорционалността на разглежданите мерки, и да представят всякакви други доказателства в подкрепа на доводите си. Тази доказателствена тежест не би могла да стига дотам, че да се изисква от компетентните национални органи да докажат по положителен начин, че никоя друга възможна мярка не позволява да се осъществи преследваната легитимна цел при същите условия (вж. в този смисъл решение от 23 декември 2015 г., *Scotch Whisky Association и др.*, C-333/14, EU:C:2015:845, т. 54 и 55 и цитираната съдебна практика).
- 81 Запитващата юрисдикция, която единствено е компетентна да преценява фактите по спора в главното производство и да тълкува националното законодателство, трябва да провери дали ограничителните мерки, посочени в първия преюдициален въпрос, отговарят на изискването за пропорционалност, припомнено в точка 77 от настоящото решение. При все това Съдът, от който се иска да предостави полезен отговор на тази юрисдикция, е компетентен да ѝ даде указания, изведени от преписката по делото в главното производство и от представените пред него писмени становища, като тези указания са от такова естество, че да позволят на посочената юрисдикция да се произнесе (вж. в този смисъл решение от 7 септември 2022 г., *Cilevičs и др.*, C-391/20, EU:C:2022:638, т. 72 и 73 и цитираната съдебна практика).
- 82 Първо, що се отнася до подходящия характер на такива мерки да постигнат целта за закрила на общественото здраве в контекста на заболяване, квалифицирано като пандемия от СЗО, запитващата юрисдикция трябва да провери дали с оглед на общоприетите към момента на настъпване на фактите по главното производство научни данни, а именно през юли 2020 г., относно вируса на COVID-19, нарастването на случаите на заразяване и случаите на смъртност, дължащи се на този вирус, и като се има предвид степента на несигурност, която е можела да съществува в това отношение, приемането на тези мерки, както и критериите за прилагането им, са били подходящи — предвид претоварването или риска от претоварване на националната здравна система, както и летния период, характеризиращ се с увеличаване на пътуванията с цел развлечение и туризъм, способстващи за увеличаване на случаите на заразяване — да ограничат, дори да спрат разпространението на споменатия вирус сред населението на съответната държава членка, както, изглежда, приемат както научната общност, така и институциите на Съюза и СЗО.
- 83 Тази юрисдикция трябва да вземе предвид и факта, че разглежданите в главното производство ограничителни мерки се вписват в рамките на аналогични мерки, приети от другите държави членки, насърчавани и координирани от Съюза въз основа на правомощията за подкрепа, с които той разполага по силата на член 168 ДФЕС в областта на наблюдението, ранното оповестяване и борбата със сериозните трансгранични заплахи и тежките проблеми.

- 84 Освен това следва да се припомни, че ограничителни мерки като разглежданите в главното производство могат да се считат за подходящи да гарантират преследваната цел, свързана с общественото здраве, само ако действително са израз на грижата за постигането ѝ и ако се прилагат съгласувано и систематично (решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 75 и цитираната съдебна практика).
- 85 В това отношение, както отбелязва генералният адвокат в точки 103—105 от заключението си, следва да се отбележи — освен ако запитващата юрисдикция не установи друго — че от една страна, ограничителните мерки, посочени в първия преюдициален въпрос, изглежда, отговарят на грижата за постигане на тази цел, тъй като се вписват в по-широка стратегия за ограничаване на разпространението на COVID-19 сред населението на съответната държава членка и включват други мерки, като — както е видно от акта за преюдициално запитване и от писменото становище на белгийското правителство — мерки за изолиране на заразените лица и за проследяване на контактните им лица, мерки за ограничаване на пътуванията в рамките на територията на тази държава членка, както и затваряне на места за представления и развлечения, както и на някои търговски обекти.
- 86 От друга страна, посочените по-горе ограничителни мерки, изглежда, са били прилагани съгласувано и систематично, доколкото не се оспорва, че всички неналожителни пътувания по принцип са били забранени между Белгия и всяка друга държава членка, класифицирана като зона с висок риск съгласно критерии, които се прилагат без разлика за тези държави, и доколкото всяко пътуващо лице, което влиза на белгийска територия от такава държава членка, е било длъжно да се подложи на скринингови тестове и да спазва карантина.
- 87 Второ, що се отнася до необходимостта от ограничителни мерки като разглежданите в главното производство с оглед на преследваната цел, свързана с общественото здраве, запитващата юрисдикция трябва да провери дали тези мерки са били ограничени до строго необходимото и дали не съществуват средства, които засягат в по-малка степен свободното движение на хора, но също толкова ефикасни за постигането на тази цел.
- 88 В това отношение, що се отнася до въпроса за ограничаването на посочените мерки до строго необходимото, следва да се отбележи, че мярката за забрана за излизане от националната територия се отнася не до всички пътувания на съответните лица, а само до неналожителните пътувания на тези лица, и то само до държави членки, считани за зони с висок риск, като — както е видно от акта за преюдициално запитване — списъкът на тези страни е често актуализиран с оглед на последните налични към онзи момент данни. Следователно всяко лице, което се намира на тази територия, все още е можело свободно да извършва, от една страна, неналожителни пътувания до държави членки, които не са били класифицирани като зони с висок риск, и от друга страна, наложителни пътувания по смисъла на списъка, възпроизведен в точка 26 от настоящото решение, до държави членки, класифицирани като зони с висок риск. В хода на съдебното заседание белгийското правителство посочва, че за наложителни пътувания се считат и други пътувания, включително трансгранични, които не са посочени в този списък, като например пътувания, предназначени за извършване на доставки на хранителни продукти, което все пак запитващата юрисдикция следва да провери.
- 89 Освен това мерките за скринингови тестове и карантина, наложени на всеки пътник, влизащ на националната територия от държава членка, класифицирана като зона с висок риск, изглежда, са били ограничени до строго необходимото, доколкото са насочени,

превантивно и временно, към пътници, които пристигат от държави членки, в които са били изложени на повишен риск от заразяване, така че да се открият при влизането им на националната територия заразените лица и да се предотврати разпространението на вируса от потенциално заразни лица.

- 90 Освен това, що се отнася до въпроса за наличието на по-малко ограничителни, но също толкова ефективни мерки, следва да се припомни свободата на преценка, с която разполагат държавите членки в областта на закрилата на общественото здраве, поради принципа на предпазните мерки, припомнен в точка 79 от настоящото решение. При тези обстоятелства запитващата юрисдикция трябва само да провери дали изглежда очевидно, предвид по-специално на съществуващата информация относно вируса на COVID-19 към момента на настъпване на фактите по главното производство, че мерки като задължението за социална дистанция и/или за носене на маски, както и задължението на всяко лице да извършва редовни скринингови тестове, биха били достатъчни, за да се гарантира същият резултат като ограничителните мерки, посочени в първия преюдициален въпрос (вж. по аналогия решение от 1 март 2018 г., *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, т. 70).
- 91 В това отношение запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид епидемиологичната обстановка в Белгия към момента на настъпване на фактите в главното производство, нивото на натоварване или претоварване на белгийската здравна система, опасността от неконтролируемо или драстично възобновяване на случаите на заразяване при липсата на ограничителните мерки, посочени в първия преюдициален въпрос, обстоятелството, че някои лица, които са носители на заболяването, могат да са асимптоматични по време на инкубационния период или да се окажат с отрицателен резултат на скрининговите тестове, необходимостта от насоченост към максимален брой лица, за да се спре разпространението на заболяването сред населението, и от изолиране на заразените лица, както и съвкупния ефект с оглед на защитата на населението на разглежданите в главното производство ограничителни мерки и на тези, посочени в предходната точка.
- 92 Трето, що се отнася до въпроса за пропорционалността в тесен смисъл на ограничителни мерки като посочените в първия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция трябва да провери дали те не са непропорционални спрямо преследваната цел, свързана с общественото здраве, предвид въздействието, което тези мерки са могли да имат върху свободното движение на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, върху правото на зачитане на техния личен и семеен живот, гарантирано с член 7 от Хартата, както и върху свободата на стопанска инициатива, закрепена в член 16 от Хартата, на юридически лица като *Nordic Info*.
- 93 Всъщност следва да се припомни, че целта от общ интерес — каквато е целта за закрила на общественото здраве, посочена в член 27, параграф 1 и член 29, параграф 1 от Директива 2004/38 — не може да се преследва с национална мярка, без да се отчете фактът, че тя трябва да бъде съвместена с основните права и принципи, които се засягат от тази мярка, така както са закрепени в Договорите и в Хартата, като се постигне баланс между, от една страна, тази цел от общ интерес и от друга страна, разглежданите права и принципи, за да се гарантира, че причинените от посочената мярка неблагоприятни последици не са непропорционални на преследваните цели. Следователно възможността за обосноваване на ограничаването на гарантираните с членове 7 и 16 от Хартата права и на принципа на свободно движение, закрепен в член 3, параграф 2 ДЕС, в членове 20 и 21 ДФЕС, така както са приложени с Директива 2004/38, както и в член 45 от Хартата, трябва да се прецени, като се измери тежестта на намесата, до която води подобно ограничаване, и като се провери



дали значението на преследваната с това ограничаване цел от общ интерес е свързано с тази тежест (вж. в този смисъл решения от 22 ноември 2022 г., *Luxembourg Business Registers*, C-37/20 и C-601/20, EU:C:2022:912, т. 64 и цитираната съдебна практика, и от 26 април 2022 г., *Полша/Парламент и Съвет*, C-401/19, EU:C:2022:297, т. 66 и цитираната съдебна практика).

- 94 По делото в главното производство, що се отнася до пропорционалния характер на мярката за забрана за излизане от територията на Белгия за извършване на неналожителни пътувания, запитващата юрисдикция трябва да вземе предвид факта, че така въведеното ограничение на свободното движение, както и на правото на зачитане на личния и семейния живот не възпрепятства всяко излизане от тази територия, доколкото тя е ограничена само до неналожителни пътувания, както в настоящия случай пътувания с цел развлечение или пътувания с цел туризъм, доколкото не забранява — както е видно от списъка на наложителните пътувания, възпроизведен в точка 26 от настоящото решение — пътуванията, обосновани от наложителни семейни причини, и доколкото забраните за излизане са отменени веднага щом съответната държава членка на пристигане вече не е класифицирана като зона с висок риск въз основа на редовна преоценка на обстановката в нея.
- 95 Освен това, що се отнася до юридически лица като Nordic Info, чиято свобода на стопанска инициатива е ограничена, по-специално свободата им да предлагат пътувания с цел развлечение и пътувания с цел туризъм между Белгия и държави членки, класифицирани като зони с висок риск, следва да се отбележи — като това трябва да се провери от запитващата юрисдикция — че мярка, с която се забранява всяко излизане от територията на Белгия за извършване на неналожителни пътувания, изглежда пропорционална с оглед на преследваната цел, свързана със закрила на общественото здраве, доколкото, като се има предвид сериозната здравна ситуация, произтичаща от пандемията от COVID-19, не изглежда необосновано временно да се забранят неналожителните пътувания до такива държави членки, докато здравната ситуация в тях се подобри, за да се избегнат излизането от националната територия и евентуално завръщането на болни лица на тази територия, и следователно неконтролируемото разпространение на тази пандемия между различните държави членки, както и на посочената територия.
- 96 Що се отнася до пропорционалността на задължителните мерки за скринингови тестове и карантина за пътниците, влизачи на белгийска територия от държава членка, класифицирана като червена зона, следва да се отбележи, от една страна, че поради бързината на тестовете мерките за скринингови тестове като разглежданите в главното производство могат да засегнат само в ограничена степен правото на зачитане на личния и семейния живот на тези пътници, както и правото на свободно движение, като същевременно допринасят за идентифициране на лицата, които носят вируса на COVID-19, и следователно за постигане на целта за ограничаване и спиране на разпространението на този вирус.
- 97 От друга страна, задължителна карантина, наложена на всеки пътник, който влиза на белгийска територия от държава членка, класифицирана като зона с висок риск, независимо дали този пътник е бил заразен с посочения вирус, несъмнено ограничава драстично правото на зачитане на личния и семейния живот, както и свободата на движение, с която по принцип разполага посоченият пътник при упражняване на правото си на свободно движение. Подобна карантина обаче изглежда — освен ако запитващата юрисдикция не установи друго — също пропорционална с оглед на принципа на

предпазните мерки, доколкото, от една страна, е съществувала значителна вероятност такъв пътник да е носител на същия вирус, и по-специално, когато е в инкубационен период или асимптоматичен, е можел да зарази други лица извън домакинството си при липсата на такава карантина, и от друга страна, скрининговите тестове са могли да се окажат фалшиво отрицателни.

- 98 С оглед на изложените по-горе съображения на първия въпрос следва да се отговори, че членове 27 и 29 във връзка с членове 4 и 5 от Директива 2004/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба с общо приложение на държава членка, която от съображения, свързани с общественото здраве, насочени към борбата с пандемията от COVID-19, от една страна, забранява на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, независимо от тяхното гражданство, да извършват неналожителни пътувания от тази държава членка до други държави членки, класифицирани от нея като зони с висок риск въз основа на ограничителните санитарни мерки или епидемиологична обстановка в тези други държави членки, и от друга страна, налага на гражданите на Съюза, които не са граждани на посочената държава членка, задължението да се подложат на скринингови тестове и да спазват карантина, когато влизат на територията на същата държава членка от една от посочените други държави членки, при условие че тази национална правна уредба спазва всички условия и гаранции, посочени в членове 30—32 от тази директива, основните права и принципи, признати в Хартата, по-специално принципа на забрана на дискриминацията, както и принципа на пропорционалност.

### ***По втория въпрос***

- 99 Съгласно постоянната съдебна практика, в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. За тази цел Съдът може да вземе предвид норми от правото на Съюза, които националният съд не е посочил във въпроса си. Всъщност фактът, че от формална гледна точка националната юрисдикция е формулирала преюдициален въпрос, като се е позовала на определени разпоредби на правото на Съюза, не е пречка Съдът да даде на тази юрисдикция всички насоки за тълкуване, които могат да бъдат полезни за решаването на делото, с което е сезирана, независимо дали тя е посочила съответните разпоредби във въпросите си. В това отношение Съдът трябва да изведе от всички предоставени от националната юрисдикция данни, и по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, разпоредбите от правото на Съюза, които се нуждаят от тълкуване предвид предмета на спора (решение от 20 април 2023 г., ВВАЕВ (Осъвременяване на пенсиите за осигурителен стаж и възраст), C-52/22, EU:C:2023:309, т. 38 и цитираната съдебна практика).
- 100 От обясненията на запитващата юрисдикция е видно, че вторият въпрос е поставен в контекста на два довода, изтъкнати от Nordic Info, че контролът на ограниченията на правото на влизане и излизане, наложени от белгийската правна уредба по отношение на лицата, извършващи неналожителни пътувания от и до други държави от Шенгенското пространство, класифицирани като зони с висок риск, от една страна, е равностоен на гранична проверка и е извършен от съображения, свързани с общественото здраве, в нарушение на член 23 от Кодекса на шенгенските граници, и от друга страна, представлява повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници в Шенгенското пространство в нарушение на член 25 от този кодекс.

- 101 При това положение следва да се приеме, че с втория въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 22, 23 и 25 от Кодекса на шенгенските граници трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, която от съображения, свързани с общественото здраве, насочени към борбата с пандемията от COVID-19, забранява под контрола на компетентните органи и под заплахата от налагане на санкция преминаването на вътрешните граници на тази държава членка за извършването на неналожителни пътувания от или до държави от Шенгенското пространство, класифицирани като зони с висок риск.
- 102 В това отношение следва да се припомни, че член 67, параграф 2 ДФЕС, който е включен в дял V от Договора за функционирането на ЕС относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, предвижда, че Съюзът осигурява отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници. В член 77, параграф 1, буква а) ДФЕС се посочва, че Съюзът развива политика, която има за цел да се гарантира отсъствие на всякакъв контрол на лицата, без оглед на тяхното гражданство, при преминаване на тези граници. Както е видно от съображение 2 от Кодекса на шенгенските граници, премахването на граничния контрол по вътрешните граници е част от целите на Съюза, прогласени в член 26 ДФЕС, за създаване на пространство без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на лица с актове на Съюза, приети на основание член 77, параграф 2, буква д) ДФЕС, какъвто е Кодексът на шенгенските граници (вж. по аналогия решения от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 48 и 49, и от 21 юни 2017 г., A, C-9/16, EU:C:2017:483, т. 30 и 31).
- 103 В този контекст член 22 от Кодекса на шенгенските граници припомня принципа, че вътрешните граници по смисъла на член 2, точка 1 от този кодекс могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство.
- 104 От своя страна член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници, който е озаглавен „Проверки на територията“, гласи, че отсъствието на граничен контрол на вътрешните граници не накърнява упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки, и това важи също така за граничните зони. Така, макар тази разпоредба във връзка с член 2, точка 11 и член 22 от този кодекс да забранява на компетентните органи на държавите членки да упражняват полицейските си правомощия, за да извършват контрол на гранично-пропускателните пунктове по смисъла на член 2, точка 8 от посочения кодекс, с цел да гарантират, че на лицата, включително превозните им средства и предметите в тяхно владение, е разрешено да влязат на националната територия или да излизат от нея, тя все пак запазва правото на държавите членки да извършват в рамките на националната територия, включително в граничните зони, контрол, обоснован с упражняването на полицейски правомощия, стига това упражняване да няма ефект, равностоен на гранична проверка.
- 105 Освен това следва да се отбележи, че член 25 от Кодекса на шенгенските граници предвижда възможността за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на Съюза като изключение от принципа, предвиден в член 22 от този кодекс, припомнен в точка 103 от настоящото решение. Така на основание член 25 държавите членки могат временно да въведат повторно граничен контрол за определени максимални срокове на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници, определени в

член 2, точка 1 от посочения кодекс, в случай на сериозна заплаха за обществения им ред или вътрешната им сигурност, като това повторно въвеждане може да се извършва само като крайна мярка. Във всички случаи продължителността на такова временно повторно въвеждане не трябва да излиза извън рамките на строго необходимото в отговор на тази заплаха и трябва да бъде пропорционална на нея, като се уточнява, че видът на оценката, която трябва да се извърши за тази цел, както и процедурата, която трябва да се следва, са подробно уредени в членове 26—28 от същия кодекс (вж. в този смисъл решение от 26 април 2022 г., *Landespolizeidirektion Steiermark* (Максимална продължителност на граничния контрол на вътрешните граници), C-368/20 и C-369/20, EU:C:2022:298, т. 54, 63, 67 и 68).

- 106 В настоящия случай от преписката, с която разполага Съдът, както и от изявленията, направени от белгийското правителство в писменото му становище и в хода на съдебното заседание, е видно, че към момента на настъпване на фактите по главното производство националните органи са извършили контрол, за да проверят спазването на забраната за преминаване на вътрешните граници, установена с член 18 от изменения министерски указ.
- 107 Освен това в отговор на въпрос на Съда белгийското правителство уточнява, че към момента на настъпване на фактите по главното производство контролът на забраните за влизане на и за излизане от територията на Белгия се е извършвал по следния начин: на летищата и гарите пътниците, които са пътували съответно с полети и маршрути, свързващи Белгия с държави от Шенгенското пространство, класифицирани като зони с висок риск, са били контролирани на случаен принцип, докато по пътищата е бил извършван граничен контрол на случаен принцип от мобилни екипи през обичайното работно време, като превозът на пътници с автобус е бил обект на особено внимание.
- 108 От своя страна в хода на производството пред Съда Европейската комисия посочва, че на 4 юни 2020 г. е получила уведомление от Кралство Белгия, от което е видно, че през разглеждания в главното производство период тази държава членка е престанала да извършва граничен контрол на вътрешните граници.
- 109 При тези обстоятелства запитващата юрисдикция трябва да провери, от една страна, дали, когато контролът на забраната за преминаване на границите, посочена в точка 33 от настоящото решение, е бил извършван на територията на Белгия, включително в граничните зони, упражняването на полицейските правомощия, въз основа на които е извършван този контрол, няма ефект, равностоен на гранични проверки по смисъла на член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници, и от друга страна, дали, когато този контрол е бил извършван на вътрешните граници, Кралство Белгия е спазило всички условия, посочени в членове 25—28 от този кодекс за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници.
- 110 В това отношение Съдът може, произнасяйки се по преюдициално запитване, да даде пояснения с цел да насочи националната юрисдикция при нейното решение (вж. в този смисъл решение от 5 май 2022 г., *Victorinox*, C-179/21, EU:C:2022:353, т. 49 и цитираната съдебна практика).
- 111 Що се отнася, на първо място, до член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници, от практиката на Съда следва, че спазването на правото на Съюза, и по-специално на членове 22 и 23 от този кодекс, трябва да се осигури чрез въвеждането и съблюдаването на нормативна рамка, гарантираща, че практическото упражняване на полицейските

правомощия по член 23, буква а) няма ефект, равностоен на гранични проверки (вж. по аналогия решения от 19 юли 2012 г., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, т. 68 и цитираната съдебна практика, и от 21 юни 2017 г., A, C-9/16, EU:C:2017:483, т. 37).

- 112 Член 23, буква а), второ изречение, подточки i)–iv) от посочения кодекс, поради изреча „по-специално“ в началото на това изречение, предоставя указания, които позволяват да се насочват държавите членки при прилагането на своите полицейски правомощия и на посочената в предходната точка нормативна рамка по такъв начин, че упражняването им да няма ефект, равностоен на гранични проверки.
- 113 Първо, що се отнася до указанието, съдържащо се в член 23, буква а), второ изречение, подточка i) от Кодекса на шенгенските граници, относно факта, че полицейските мерки не трябва да имат за „цел граничен контрол“, Съдът вече е постановил, че от член 2, точки 10–12 от този кодекс следва, че целта на този контрол е, от една страна, да се гарантира възможността на лицата да получат разрешение за влизане на територията на държава членка или за излизане от нея, и от друга страна, да се попречи на лицата да избегнат граничните проверки. Става въпрос за контрол, който може да се извършва системно или на случаен принцип (вж. по аналогия решение от 13 декември 2018 г., Touring Tours und Travel и Sociedad de transportes, C-412/17 и C-474/17, EU:C:2018:1005, т. 55 и цитираната съдебна практика).
- 114 В настоящия случай обаче целите, преследвани с контрола, извършван, за да се осигури спазването на член 18 от изменения министерски указ, изглежда, се различават по някои съществени елементи от целите, преследвани с граничните проверки. Всъщност, както бе посочено в точка 106 от настоящото решение, целта на този контрол несъмнено е била да се провери дали на лицата, които имат намерение да преминат границата или които са я преминали, им е разрешено да напуснат или да влязат на територията на Белгия. Съгласно самия текст на изменения министерски указ обаче основната цел на посочения контрол е била спешно да се ограничи разпространението на COVID-19 на тази територия и — предвид задължението, предвидено впрочем за всеки пътник, влизащ на посочената територия от държава от Шенгенското пространство, класифицирана като червена зона, да се подложи на скринингови тестове и да спазва карантина — да осигури идентифицирането и проследяването на тези пътници.
- 115 Като се има предвид тази основна цел, не може да се приеме, че контролът, извършван, за да се осигури спазването на член 18 от изменения министерски указ, има ефект, равностоен на гранични проверки, забранен с член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници (вж. по аналогия решение от 21 юни 2017 г., A, C-9/16, EU:C:2017:483, т. 46 и 51).
- 116 Освен това, макар да изглежда, че в настоящия случай пътните проверки са извършвани главно в граничните зони, сам по себе си този факт не е достатъчен, за да се установи, че упражняването на полицейските правомощия има ефект, равностоен на гранични проверки. Всъщност в член 23, буква а), първо изречение от Кодекса на шенгенските граници става въпрос изрично за упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавата членка съгласно националното право, включително в граничните зони (вж. по аналогия решение от 21 юни 2017 г., A, C-9/16, EU:C:2017:483, т. 52 и цитираната съдебна практика).

- 117 Второ, що се отнася до указанието, съдържащо се в член 23, буква а), второ изречение, подточка ii) от Кодекса на шенгенските граници, относно факта, че полицейските мерки трябва да се „основават на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност“, следва да се припомни, че макар в тази разпоредба да се споменават само „заплахи за обществената сигурност“, остава фактът, че поради израза „по-специално“ в началото на второто изречение член 23, буква а) от този кодекс не предвижда нито изчерпателен списък на условията, на които трябва да отговарят полицейските мерки, за да не се счита, че имат ефект, равностоен на гранични проверки, нито изчерпателен списък на целите, които тези полицейски мерки могат да преследват, или пък на предмета, който те могат да имат (вж. по аналогия решение от 21 юни 2017 г., А, С-9/16, ЕУ:С:2017:483, т. 48). Това важи в още по-голяма степен, тъй като съгласно член 23, буква а) от посочения кодекс полицейските правомощия са определени „съгласно националното [...] законодателство“ и следователно могат да обхващат области, различни от тази на обществената сигурност, посочена във второто изречение, подточка ii) от тази разпоредба.
- 118 Следователно фактът, че заплахите за общественото здраве не са изрично посочени в член 23, буква а), второ изречение, подточка ii) от Кодекса на шенгенските граници, сам по себе си не може да означава, че макар въпросите, свързани с общественото здраве, да могат да попадат в обхвата на полицейските правомощия съгласно националното законодателство и мерките, взети по силата на тези правомощия, да могат да се основават на обща полицейска информация и опит по отношение на възможни или потвърдени заплахи за общественото здраве като пандемията или риска от пандемия, държавата членка не може да се позовава на областта на общественото здраве въз основа на член 23, буква а) от този кодекс.
- 119 Що се отнася до факта, че съгласно член 23, буква а), второ изречение, подточка ii) от Кодекса на шенгенските граници полицейските мерки трябва да се основават на „обща полицейска информация и опит“ в съответната област, а именно в случая заплахата за общественото здраве, важно е да се припомни, че това изискване не е изпълнено, когато контролът се налага въз основа на обща забрана, независимо от поведението на съответните лица и от обстоятелствата, установяващи риска от засягане на тази област (вж. по аналогия решение от 13 декември 2018 г., Touring Tours und Travel и Sociedad de transportes, C-412/17 и C-474/17, ЕУ:С:2018:1005, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 120 Макар от преписката, с която разполага Съдът, да е видно, че към момента на настъпване на фактите по главното производство съответният контрол е бил извършван въз основа на забрана с такъв общ характер и независимо от поведението на пътниците, следва все пак да се отбележи, че разглежданата в главното производство национална правна уредба се вписва в контекста на сериозна заплахата за общественото здраве, а именно пандемия, характеризираща се с вирус, който може да предизвика смърт сред различни категории от населението и да натовари значително, дори да претовари националната здравна система. Следва също да се вземе предвид, от една страна, основната цел, преследвана както от тази забрана, така и от съпътстващите я мерки за контрол, а именно да се ограничи или да се спре разпространението или рискът от разпространение на вируса, така че да се запазят възможно най-много човешки животи, и от друга страна, изключителното затруднение, дори невъзможност, да се определи предварително кои лица, използващи различни средства за придвижване, идват от държави членки, класифицирани като зони с висок риск, или отиват в такива държави членки. При тези условия за целите на член 23, буква а), второ изречение, подточка ii) от Кодекса на шенгенските граници е достатъчно решението

за контрола да е било взето и приложено с оглед на обстоятелства, които обективно установяват опасност от тежко и сериозно засягане на общественото здраве, и въз основа на общите познания на органите относно зоните на влизане на и излизане от националната територия, през които голям брой пътници, обект на посочената забрана, могат да преминат транзитно.

- 121 Трето, що се отнася до указанията, съдържащи се в член 23, буква а), второ изречение, подточки iii) и iv) от Кодекса на шенгенските граници, които се отнасят до факта, че полицейските мерки трябва да „са планирани и изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници [на Съюза]“, и да са „извършени въз основа на [внезапни] проверки [...]“, от обясненията на белгийското правителство в отговор на писмен въпрос на Съда е видно, че всички разглеждани в главното производство действия по контрол са извършени на случаен принцип и следователно „внезапно“, което обаче запитващата юрисдикция следва да провери. Тази юрисдикция обаче трябва да провери и дали този контрол е планиран и изпълнен по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници на Съюза, което предполага подробно да се разгледат уточненията и ограниченията, предвидени от разглежданата в главното производство национална правна уредба относно интензивността, честотата и селективността на посочения контрол (вж. по аналогия решение от 13 декември 2018 г., *Touring Tours und Travel и Sociedad de transportes*, C-412/17 и C-474/17, EU:C:2018:1005, т. 64 и цитираната съдебна практика).
- 122 Макар Съдът да не разполага с информация в това отношение, следва най-малкото да се отбележи, че в контекста на пандемия като описаната в точка 120 от настоящото решение и предвид вече отбелязаното в същата точка обстоятелство, че може да бъде изключително трудно и дори невъзможно предварително да се определи кои лица, използващи различни средства за придвижване, идват от държави членки, класифицирани като зони с висок риск, или отиват в такива държави членки, на съответната държава членка трябва да се признае определена свобода на преценка, обоснована и от принципа на предпазните мерки, при планирането и изпълнението на контрола, що се отнася до неговия интензитет, честота и селективност. Тази свобода на преценка обаче не може да се разшири до такава степен, че така планираният и изпълнен контрол да не може да се различава „ясно“ от системните проверки на лица на външните граници на Съюза и да има такъв систематичен характер.
- 123 Що се отнася, на второ място, до въпроса за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници по смисъла на член 25 и сл. от Кодекса на шенгенските граници, следва да се констатира, че докато текстът на член 23, буква а) от този кодекс — както бе посочено в точка 117 от настоящото решение — е отворен, доколкото запазва правото на държавите членки да упражняват полицейски правомощия и в областта на общественото здраве, член 25, параграф 1 от посочения кодекс изрично се позовава на възможността държавите членки временно повторно да въведат граничен контрол в случай на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност.
- 124 Тъй като изключението, въведено с последната разпоредба на член 22 от Кодекса на шенгенските граници, трябва да се тълкува стриктно (вж. в този смисъл решение от 26 април 2022 г., *Landespolizeidirektion Steiermark* (Максимална продължителност на граничния контрол на вътрешните граници), C-368/20 и C-369/20, EU:C:2022:298, т. 64 и 66 и цитираната съдебна практика), заплаха за общественото здраве сама по себе си не може да обоснове повторното въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници.

- 125 При това положение следва да се приеме, подобно на генералния адвокат в точка 154 от заключението му, че ако дадена заплаха за здравето представлява сериозна заплаха за обществения ред и/или вътрешната сигурност, държава членка може временно повторно да въведе граничен контрол на вътрешните си граници в отговор на тази сериозна заплаха, при условие че са спазени другите условия, предвидени в член 25 и сл. от Кодекса на шенгенските граници.
- 126 Всъщност от понятията „обществен ред“ и „вътрешна сигурност“ — така както са уточнени в практиката на Съда — следва, че заплаха за здравето може в определени случаи да представлява сериозна заплаха за обществения ред и/или вътрешната сигурност (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2010 г., Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, т. 65). Така, от една страна, понятието „обществен ред“ предполага да е налице, освен смущаване на обществения ред, каквото е всяко нарушение на закона, и действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес. От друга страна, понятието „вътрешна сигурност“ съответства на вътрешния аспект на обществената сигурност на дадена държава членка и обхваща по-специално накърняването на функционирането на институциите и на основните публични служби, запазването на живота на населението, както и накърняването на военните интереси или преките заплахи за спокойствието и физическата сигурност на населението (вж. в този смисъл решения от 15 февруари 2016 г., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 65 и 66 и цитираната съдебна практика, и от 2 май 2018 г., К. и Н. Ф. (Право на пребиваване и твърдения за извършване на военни престъпления), C-331/16 и C-366/16, EU:C:2018:296, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 127 Пандемия от такъв мащаб като тази от COVID-19, характеризираща се със заразно заболяване, което може да предизвика смърт сред различни категории от населението и да натовари значително или дори да претовари националните здравни системи, може да засегне основен интерес на обществото, а именно този да се гарантира животът на гражданите, като същевременно се запазят доброто функциониране на здравната система и предоставянето на подходящи грижи за населението, и освен това засяга самото оцеляване на част от населението, по-специално на най-уязвимите лица. При тези обстоятелства подобно положение може да се квалифицира като сериозна заплаха за обществения ред и/или вътрешната сигурност по смисъла на член 25, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници.
- 128 В настоящия случай, ако запитващата юрисдикция установи, че белгийските органи са извършили гранични проверки или контрол на вътрешните граници през разглеждания в главното производство период, тази юрисдикция следва да провери — предвид обстоятелството, че тези проверки или контрол са имали за цел, както бе посочено в точка 127 от настоящото решение, да отговорят на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност — дали другите условия, посочени в членове 25—28 от Кодекса на шенгенските граници и обобщени по същество в точка 105 от това решение, са изпълнени.
- 129 С оглед на изложените по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че членове 22, 23 и 25 от Кодекса на шенгенските граници трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, която от съображения, свързани с общественото здраве, насочени към борбата с пандемията от COVID-19, забранява под контрола на компетентните органи и под заплахата от налагане на санкция преминаването на вътрешните граници на тази държава членка за извършването на неналожителни



пътувания от или до държави от Шенгенското пространство, класифицирани като зони с висок риск, при условие че тези мерки за контрол попадат в обхвата на упражняването на полицейските правомощия, които не трябва да имат ефект, равностоен на гранични проверки по смисъла на член 23, буква а) от този кодекс, или в случай че посочените мерки представляват граничен контрол на вътрешните граници, посочената държава членка е спазила условията по членове 25—28 от посочения кодекс за временното повторно въвеждане на такъв контрол, като се има предвид, че заплахата, причинена от такава пандемия, съответства на сериозна заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност по смисъла на член 25, параграф 1 от същия кодекс.

### **По съдебните разноски**

- 130 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Членове 27 и 29 във връзка с членове 4 и 5 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, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО,

**трябва да се тълкуват в смисъл, че**

допускат правна уредба с общо приложение на държава членка, която от съображения, свързани с общественото здраве, насочени към борбата с пандемията от COVID-19, от една страна, забранява на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, независимо от тяхното гражданство, да извършват неналожителни пътувания от тази държава членка до други държави членки, класифицирани от нея като зони с висок риск въз основа на ограничителните санитарни мерки или епидемиологична обстановка в тези други държави членки, и от друга страна, налага на гражданите на Съюза, които не са граждани на посочената държава членка, задължението да се подложат на скринингови тестове и да спазват карантина, когато влизат на територията на същата държава членка от една от посочените други държави членки, при условие че тази национална правна уредба спазва всички условия и гаранции, посочени в членове 30—32 от тази директива, основните права и принципи, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, по-специално принципа на забрана на дискриминацията, както и принципа на пропорционалност.

- 2) Членове 22, 23 и 25 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), изменен с Регламент (ЕС) 2017/2225 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 г.,

трябва да се тълкуват в смисъл, че

допускат правна уредба на държава членка, която от съображения, свързани с общественото здраве, насочени към борбата с пандемията от COVID-19, забранява под контрола на компетентните органи и под заплахата от налагане на санкция преминаването на вътрешните граници на тази държава членка за извършването на неналожителни пътувания от или до държави от Шенгенското пространство, класифицирани като зони с висок риск, при условие че тези мерки за контрол попадат в обхвата на упражняването на полицейските правомощия, които не трябва да имат ефект, равностоен на гранични проверки по смисъла на член 23, буква а) от този кодекс, или в случай че посочените мерки представляват граничен контрол на вътрешните граници, посочената държава членка е спазила условията по членове 25—28 от посочения кодекс за временното повторно въвеждане на такъв контрол, като се има предвид, че заплахата, причинена от такава пандемия, съответства на сериозна заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност по смисъла на член 25, параграф 1 от същия кодекс.

Подписи